

697  
2GJ.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL SISTEMA DE AHORRO PARA  
EL RETIRO**

**T E S I S**

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
JOSE CARLOS RAMIREZ OVIEDO

CIUDAD UNIVERSITARIA

1994

TESIS CON  
FALLA DE GRADUACION



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.

Ante todo,  
gracias  
DIOS mío.

**A Santa Oviedo, mi Madre, ¿Cómo expresar lo que para mí significas?, ya que juntando todo lo maravilloso que en el universo existe, nunca acabaría por explicarlo, simplemente diría que el próximo paso a Dios y a la bondad, tú lo representas. Quisiera que este humilde testimonio de amor, impreso en letras de molde, quede grabado en tu corazón, ya que eres merecedora de todo mi amor y devoción para toda la vida, misma que tú me has dado y por la que tanto has luchado; porque sé que tú vendrás en cualquier momento que de mi vida sea, cuando sufra o esté feliz, porque muerta o viva, sé que estarás para compartir mis penas o mis glorias, y si no estás, sabré que desde arriba me consolarás o me vanagloriarás. Nunca me faltes, te prometo no fallarte, simplemente eres mi fuente inspiradora, mi regazo de tranquilidad, mi apoyo espiritual, mi ejemplo de Madre, esposa, amiga y símbolo de unidad familiar, pero sobre todo, eres quien me hace sentir LA PRESENCIA DE DIOS.**

**A Rubén Ramírez, algo más que mi Padre. Mi Amigo: Tú que has tenido la gracia del Ser Supremo de tener un hijo, que has reconocido la responsabilidad de ese depósito que él te confió, porque en adelante y siempre, tú fuiste y serás para este hijo la imagen de la divinidad, ya que le enseñaste y le enseñaras a respetar; a ser responsable; a amar a la vida; a ser emprendedor; a tener ilusión; a dar y recibir; a vencer los obstáculos; a que sea inflexible en la derrota y honorable, humilde y benigno en la victoria; a conducirse, no por el camino del ocio y la comodidad, sino bajo el acicate y el peso de las dificultades; a amar y mantener unida a la familia bajo el símbolo del respeto y del cariño y que además, amigo, le hiciste conocer a Dios, porque en él te encontró a ti y se conoció a él mismo. Gracias Señor, por crear a alguien como mi Padre y más que nada, por darme la oportunidad de conocerlo y aprender de él, ya que me haces digno y me das la bendición de amarlo y de intentar imitarlo.**

A mis tres pequeñas pero grandes necesidades; Sin ellas, mi aliento sería seco y sin eco; Rubsan, Santa y Alma, mis fieles seguidoras y motivo de ser alguien y de dejar ejemplo, Dios las bendiga. Las Adoro y Quiero.

A todos los maestros de mi Facultad de Derecho, quienes con su ejemplo y esfuerzo, forjan día a día nuestro México, pero en especial a mi maestro **EVERARDO MORENO CRUZ**, quien demuestra que en esta Facultad no nada más existen maestros, sino que también existen **CATEDRATICOS** que realzan el nombre de la escuela más antigua de Leyes de América; quien además me ha adoctrinado en la noble labor catedrática durante siete años de coadyuvar con él en la Escuela Nacional Preparatoria, además de ser mi guía dentro de la patriótica labor de hacer política convencido de que ésta es ciega y sin memoria.

A quien ha despertado en mí, un profundo respeto por las Leyes y las formas en nuestro sistema jurídico, además de ser un segundo padre intelectual, que siempre me ha brindado apoyo, consuelo y deseos de salir adelante; que en sus libros derrama un amor sin deseos de reconocimiento, digno de intentar asimilar, pero difícil de realizar; catedrático y político incansable, ejemplar padre de familia, indudable patrón, mi amigo entrañable, **DON ALBERTO BRICEÑO RUIZ**, de quien me considero fiel discípulo.

A Victor; Hugo Erick; Carlos  
Mendoza; Fernando Vázquez;  
Ignacio Vázquez; Jadsia Prado;  
Juan Pedro; Eduardo Silva;  
Alejandro Posadas; Oscar Carpizo;  
Carlos Daza; Juan Saldaña;  
Antonio Cuellar; Nacho Trigos;  
Daniel Stone; Froylan Díaz;  
Javier Cacho; Nacho de la Peña;  
Karin; Rodolfo Campos; Pilar  
Ortuño; Armando Canel; Chucho;  
Alejandra Frausto; Felito; Jorge  
Esteva; Pepe y Adan. Gracias por  
ser el apoyo y víctimas de mi  
amistad, en especial mi  
sentimiento de amigo gira  
alrededor de vosotros, nunca los  
olvidare, espero ustedes tampoco.  
PD: Los nombres no se encuentran  
en orden de imprtancia, tal vez,  
nunca lo estarán.

A quienes creyeron en mi y a los  
que me apoyaron para llegar a  
presidir mi generación  
universitaria, la 88-92; mi  
agradecimiento y mi más sincera  
admiración, por ustedes luché; y  
a quienes me juzgaron y no me  
comprendieron, mi más amplio  
reconocimiento, que por ustedes  
supe enderezar camino.

A mi país, México, porque por él, me intento superar; por él, me enorgullezco; por él, me seguiré preparando; puesto que pertenezco a esta nueva generación de jóvenes que tiene el reto histórico de hacer del nuestro un México nuevo, un México mejor, porque así nos lo exige el México actual y porque así nos lo exigirá nuestra descendencia. Invito a todos a atender el llamado de nuestra sangre y de la sangre con la que se están escribiendo las páginas de la historia de este país en estos difíciles tiempos, para que nos ayuden a los jóvenes, a lograr el México con el que soñamos, ya que no somos el futuro del mundo, sino que somos el presente de la historia.

## INDICE

|   | Página   |
|---|----------|
| <b>Introducción</b> .....   | <b>1</b> |
| <b>Capítulo I Antecedentes Históricos</b>                             |          |
| I.1 Primeras medidas de protección al ser humano.....                 | 5        |
| I.2 Caridad, prevención, previsión, seguridad y seguro.....           | 6        |
| I.3 Creación de los seguros sociales en el mundo y su desarrollo..... | 32       |
| I.4 El Seguro Social en México.....                                   | 59       |
| <b>Capítulo II Aspectos generales del Seguro Social</b>               |          |
| II.1 Tipos y ramas del Seguro.....                                    | 63       |
| II.2 Naturaleza jurídica de la cuota.....                             | 72       |
| II.3 Prestaciones .....   | 78       |
| <b>Capítulo III Retiro y Vivienda</b>                                 |          |
| <b>III.1 Protección por edad y tiempo de servicios</b>                |          |
| a) Jubilación.....  | 84       |
| b) Vejez .....  | 85       |
| c) Cesantía en edad avanzada .....                                    | 87       |
| d) Prima de antigüedad .....  | 90       |
| <b>III.2 Antecedentes de protección a la vivienda.....</b>            |          |
| a) Fracción XII, apartado "a", artículo 123 de la Constitución.....   | 92       |
| b) El INFONAVIT.....  | 95       |
| <b>Capítulo IV El Sistema de Ahorro para el Retiro (S.A.R.)</b>       |          |
| IV.1 Entorno del Seguro Social .....                                  | 109      |
| IV.2 Reformas del Seguro Social .....                                 | 114      |
| 1) Seguro de retiro .....   | 114      |
| 2) Seguro adicional .....   | 115      |
| 3) Prestaciones .....   | 116      |
| 4) Trabajo y Previsión Social .....                                   | 116      |
| 5) Procedimiento .....  | 117      |
| 6) Facultades de las dependencias de gobierno .....                   | 118      |
| 7) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....                      | 120      |
| 8) Banco de México .....  | 123      |

|  |            |
|--|------------|
| 9) Comité Técnico .....                    | 125        |
| IV.3 Reformas a la Ley del INFONAVIT ..... | 127        |
| <br>                                       |            |
| <b>Conclusiones .....</b>                  | <b>132</b> |
| <b>Bibliografía .....</b>                  | <b>140</b> |
| <b>Legislación aplicable .....</b>         | <b>144</b> |
| <b>Otras fuentes .....</b>                 | <b>145</b> |



## INTRODUCCION

Este tema que desarrollo tiene como objeto hacer un analisis con respecto a las reformas publicadas el 24 de febrero de 1992 a las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores y, como consecuencia, al Impuesto Sobre la Renta, en pleno vigor a partir del 1o. de mayo y de aplicacion total del 1o. de julio, tienen una especial trascendencia; su objetivo primordial es el de incrementar la captacion en los bancos privados para aumentar, en la misma medida, las posibilidades financieras a cargo del Gobierno Federal. Este objetivo ha sido tamizado en la enorme publicidad efectuada.

El Presidente de la Republica, iniciador de la reforma, asi lo señala en su exposicion de motivos; "se requiere aumentar el ahorro para financiar la inversion, de tal suerte que se estimule la actividad economica. En particular, se requiere de ahorro de largo plazo para hacer posible el financiamiento a plazos mayores".

Las nuevas disposiciones señalan lo siguiente: "el propio Banco de México, actuando por cuenta del mencionado Instituto, debera invertir dichos recursos en creditos a cargo del gobierno federal" (art. 183-I L.S.S.); "las reservas deberan invertirse en valores a cargo del gobierno federal o, en su defecto, de emisores de las mas alta calidad crediticia, que paguen una tasa de intereses competitiva" (art. 261 L.S.S.). El INFONAVIT determinara "las reservas que deban

constituirse para asegurar la operacion del Fondo Nacional de Vivienda y el cumplimiento de los demas fines y obligaciones del Instituto. Estas reservas deberan invertirse en valores a cargo del gobierno federal" (art. 16-X INFONAVIT) De lo anterior se concluye que el Fondo de Ahorro, con sus dos sub-cuentas, de retiro y de vivienda, incluye creditos o inversiones a cargo del gobierno federal, el que en ultima instancia dispondra de los mismos y les dara el destino que juzgue conveniente, sin necesidad de destinarlo necesariamente a financiamiento productivo.

Por otro lado, se afirma que estas reformas fomentaran el ahorro de los trabajadores, para lo cual instrumentan la aportacion obligatoria de los patrones con el 2% sobre los salarios, con un tratamiento similar a las contribuciones. Se establece un tope de veinticinco veces el salario minimo, que va mas alla del maximo en el que se mantienen las cuotas directas al Seguro Social (hasta diez veces el salario minimo). Tanto el cobro como las acciones inherentes, dependen de la Secretaria de Hacienda, via bancos de primer piso, Banco de México y Comision Nacional Bancaria.

La estructura del Instituto Mexicano del Seguro Social, al contar con organos de gobierno propios, se altera con la creacion de un Comité Técnico, autonomo en su composicion y en sus determinaciones, donde los trabajadores contaran con un asiento que "amablemente", por modificacion en la Camara de Diputados, les cede el instituto y otro para los patrones. La Secretaria de Hacienda tiene el control de este comité con tres lugares propios y dos del Banco

de México, a los que se agrega uno de la Secretaria del Trabajo, cuya presencia no se justifica, y otro del gobierno federal, por la representacion tripartita del instituto mexicano del seguro social. La presencia de los sectores de trabajadores y patrones resulta irrelevante en la toma de decisiones, por su evidente desventaja; las determinaciones se tomaran por decisiones, por mayoria y para sesionar se requiere de la presencia de un designado por la Secretaria de Hacienda, otro del Banco de México, y un tercero de la Secretaria de Trabajo.

Las reformas a la Ley del INFONAVIT, le retiran su facultad receptora de cuotas, que ahora tendran los bancos, aun cuando incrementan sus atribuciones como organismo fiscal autonomo al contar con un precedimiento economico, similar al del Instituto Mexicano del Seguro Social. Destaca la incapacidad de este Instituto para dotar de habitacion a los trabajadores y otorgarles credito con tal fin; se pretende, a veinte años de su creacion, reducir irregularidades en la dotacion de contratos y ampliar posibilidades de financiamiento.

La reforma a las dos leyes da una injerencia desmedida a la Secretaria de Hacienda, sin fundamento constitucional; ademas de captar las cuotas del fondo de ahorro, dividido en dos subcuentas de retiro y de vivienda, contara con un elemento adicional para conocer salarios, sus retenciones fiscales y determinar la capacidad economica de las empresas. El Registro Federal de Causantes se convertira en un instrumento eficaz para detectar a los patrones y a sus trabajadores.

Estos son algunos datos primarios de la reforma, pero hay otros que atentan contra la constitución y que varían totalmente el sistema de los seguros sociales. Los objetivos marcados son ajenos a la filosofía de la Ley del Seguro Social, expresada en su art. 2o. "tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

Por esas razones, es prudente analizar las reformas partiendo de los antecedentes de los seguros sociales, con una clara fundamentación de los aspectos críticos.

# Capítulo I.

## Antecedentes Históricos.

### I.1. Primeras medidas de protección al ser humano.

El desarrollo de los grupos humanos se caracteriza por las medidas de protección que van adoptando para asegurar la existencia y niveles más avanzados de bienestar. La estructura de la sociedad primitiva, hasta la más evolucionada, en nuestros días, busca dotar a las personas de marcos de mayor seguridad, donde puedan desarrollar mejor sus facultades naturales.

El ser más desprotegido es el humano, quien requiere de asistencia ajena para sobrevivir, de ahí la necesidad de destacar por la fuerza física y, posteriormente por el intelecto. Las instituciones sociales responden al desarrollo cultural; el Derecho es regulador de conductas, que pretende la armonía en las relaciones humanas, a fin de preservar las garantías primarias en una relación equilibrada.

La creación de esos sistemas de protección no responden a criterios de solidaridad, ni aspectos

de caridad cristiana; los diversos gobiernos los han integrado como formas de autosostenimiento y autofortaleza. La acumulación de riqueza produjo las desigualdades a que se refiere Juan Jacobo Rousseau, cuando exclama: "que maravilloso hubiera sido que los seres humanos se unieran para lanzar al aire las estacas que limitaban un pedazo de tierra y evitaran la propiedad privada". Los bienes están en la tierra para aprovechamiento de todos y no para el beneficio de unos cuantos, enseñan las religiones. Sin embargo la explotación ha sido el símbolo común de todos los tiempos, bajo diversas ideologías y regímenes.

El sacerdote, interlocutor de Dios, y el guerrero, representante de la fuerza bruta, son los elementos más destacados de la sociedad; la comunidad se supedita a ellos, hasta que surge el político que los habría de someter, con la idea de un poder emanado del cielo y, más tarde, con la representación de un pueblo que es la verdadera fuerza.

## I.2.- Caridad, Previsión, Previsión, Seguridad y Seguro.

La caridad, que es un desprendimiento de algo para ayudar sin condiciones al semejante, quedo

limitada, por una parte a los poderosos que pueden desprenderse magnánimamente de una parte de su riqueza y, a los menesterosos, cuya absoluta carencia los hace un fardo que debe soportar la sociedad.

La previsión social ha ido al parejo de la organización de las comunidades humanas. Tiene relación directa con la vida en común, a tal grado que su mayor desarrollo depende de la condición económica de los pueblos.

Para su conocimiento, es conveniente distinguir las etapas siguientes:

- a) Tiempos primitivos
- b) Edad media
- c) Edad moderna, y
- d) Edad contemporánea.

#### **A) Tiempos primitivos.**

La previsión, en los tiempos primitivos, se caracterizo por la repulsa de los seres humanos a la agresión de sus semejantes y de la naturaleza; Así mismo, en los medios de protección contra las inclemencias de la naturaleza. La tendencia a conservar o reservar los bienes de primera necesidad

en las épocas de su abundancia, para atender los requerimientos de la vida en las épocas en que pudiera carecerse de ellos. Esta puede ser una forma primitiva del ahorro que se practica cuando puede sustraerse del consumo diario una parte de lo que la naturaleza o su trabajo le proporcionan, para la subsistencia.

Sin embargo, las diferencias derivadas de la naturaleza o de la sociedad, van creando a unos más dotados, por lo que la pobreza impide economizar al indigente y permite acumular al poderoso, quien va sometiendo a una mayoría, cada vez más dependiente.

Entre los hebreos, se cuenta como el Virrey de Egipto, queera Judio, aconsejo al Faraón, mediante la interpretación de un sueño, reservar parte de la cosecha de los años de abundancia para hacer frente a lo que veía como la etapa de escasez. El pueblo hebreo constituye mutualidades de socorros y ayudas para indemnizar las pérdidas del ganado y para atender los riesgos personales tales como enfermedades y de defensa; se fundaron tales instituciones en Egipto y China.



A.1.- Hacia el siglo I A.C., la "Ciudad-Estado" comenzó a demostrar que no tenía la capacidad de solución necesaria para los problemas políticos y sociales que afectaban al mundo griego. En este momento de la historia griega, también podría hablarse de la pérdida de las "mimesis" de la minoría creadora, según A.J. Toynbee.

"Cada vez se puso más de manifiesto que la Ciudad-Estado' ni siquiera planteaba los problemas y por lo mismo, era incapaz de resolverlos. En bien de aquel factor de realización de la esencia del hombre como individuo a la par que como ente social se convirtió en un factor que no era ni concebible ni alcanzarse dentro de los confines de la "Ciudad-Estado". Hubo un rompimiento del orden social existente que conflujo en la negociación más categórica de la ciudadanía y sus valores. El fracaso de la "Ciudad-Estado" obligó por primera vez a los hombres a crear ideales de carácter personal y de felicidad privada de un tipo tal que un griego educado en los ideales de la "Ciudad-Estado" difícilmente podría considerar como otra cosa que una renuncia. Esto puede percibirse en el desarrollo de gran número de sociedades y escuelas filosóficas; evidentemente un esfuerzo para compensar los intereses que quedaban insatisfechos con la pérdida

de importancia de la polis, que había dejado de ocupar el primer plano.”<sup>1</sup>

Así, podríamos decir que el hombre, como animal político, como fracción de la polis, finaliza con Aristóteles y con Alejandro Magno surge el individuo. Este nuevo individuo necesitaba reestructurar su propia vida, sus ideales, sus relaciones con los demás. Para resolver el problema subjetivo del hombre-individuo y su estructura axiológica, su cosmovisión, surgieron las filosofías de la conducta; para resolver el conflicto de las nuevas relaciones humanas se habla de la nueva fraternidad humana.

Al respecto es importante destacar que la polis, que siempre busco la unidad, no logro encontrarla, pues permaneció en un nivel de ciudadanía excluyente y, por lo tanto, su unidad era parcial; sin embargo, la monarquía y el imperio intentaron nuevamente resolver este problema de la unidad y se acercaron más a una solución.

Necesariamente, todas las filosofías posteriores a Aristóteles se convirtieron, de esta forma, en

---

<sup>1</sup> SABINE, George H. Historia de la Teoría Política. Ed. Fondo de Cultura Económica, 6ª reimpresión, México, 1979. p.105.

enseñanzas éticas y con el tiempo adoptaron cada vez más las características de religiones. Esto como ya se indico, fue un proceso necesario, pues los individuos se sentían a la deriva. "Los hombres tenían que aprender a vivir solos como no lo habían hecho nunca y tenían que aprender a vivir juntos en una nueva forma de unión Social mucho más amplia e impersonal que la 'Ciudad-Estado'". <sup>2</sup>

En este contexto surgirán conceptos importantísimos para las teorías de igualdad entre los hombres, acerca de la necesidad de dar a cada quien los mínimos indispensables para lograr la felicidad individual. Realmente, el fracaso de la "Ciudad-Estado" y su caída, marcan un corte tajante dentro de la historia del pensamiento político occidental. Ante esto, se hizo necesario volver a plantear una cuestión fundamental: los factores esenciales y permanentes de la naturaleza humana, de los que puede derivarse una teoría de la vida buena. Así, se dio un cambio radical al lugar del hombre dentro de la sociedad. El hombre en la "Ciudad-Estado" aparecería como ciudadano y su mayor significado se basaba en sus estatus o su función. En la nueva unidad política-monárquica e

---

<sup>2</sup> Ibidem, p.113.

imperio, el individuo no se ubicaba por la función que realiza "apenas podría decirse que tuviera alguna función que realizar"<sup>3</sup>. Ahora solo podría reclamar un Derecho propio, el Derecho a que se le respetase, para a su vez adherirse a la nueva universalidad. Surge así el concepto de la especie humana como una gran familia o fraternidad.

Los griegos ahorraban su dinero para el rescate o para su vejez y lo depositaban en los templos. Éstos ahorros sirvieron de base para levantar los famosos templos de Atenas.

En la Grecia clásica estaba la asociación llamada "Eranoi" (cotización), que tenía por fin el socorro de los necesitados en forma de asistencia mutua, exigiéndose a los socios pudientes el auxilio para los desvalidos.

A.2.- La etapa histórica no se inicia al derrumbarse el mundo griego, pues debemos recordar que existe un fenómeno disímil en este periodo. La cultura durante los primeros siglos de nuestra era siguió dominada por ideales de los grandes pensadores, (vide infra). Sin embargo en lo que se

---

<sup>3</sup> Ibidem, p. 114.

refiere a la organización política, la polis fue desplazada por unidades mayores; primero el imperio Macedónico y posteriormente el Romano. Era necesario un nuevo planteamiento de los ideales y valores del hombre en comunidad, del hombre político. Debemos recordar que la importancia del hombre político con respecto al concepto de bienestar social radica, en que dicho concepto se ubica dentro del campo de la política y del Derecho.

El ocaso o fracaso de la "Ciudad-Estado", como unidad política que sentaba las condiciones para hacer "buena" la vida para el ciudadano, se debió a una causalidad multifactorial; Sin embargo debemos resaltar varios elementos de suma importancia para las finalidades de este estudio, ya que ellos demuestran que cuando un sistema político es incapaz de crear las condiciones de mínimo bienestar para los ciudadanos, dicho sistema político se derrumba.

En Roma, los legionarios depositaban la mitad de los regalos que se les hacía en dinero para servirse de él en la vejez o invalidez. Las asociaciones, constituidas por artesanos (collegio tenuierum, collegio funetaticia), con una estructura que se fortalece a lo largo de la Edad Media, cobraban una

cuota inicial y una cotización periódica mínima, para otorgar a sus integrantes sepultura y funerales.

Roma aplicó los primeros principios científicos, como es la tabla de mortalidad del siglo III de Ulpiano, para conocer y prevenir las causas más frecuentes, antecedente de la ley de probabilidades y de estadística.

La aparición del cristianismo cambia los esquemas de pensamiento y conducta del hombre que habitaba en el llamado "mundo civilizado". El cristianismo surgió como una sociedad religiosa más con las múltiples que se formaron en el eclipse del Imperio Romano. En sus orígenes tuvo dos significados para el mundo: En primer lugar, frente al deterioro de la antigua estructura económica soportada por el esclavismo y en segundo término la necesidad de una conducta ética como condición de ingreso a la vida eterna.

La caída del Imperio Romano fue un proceso que se llevó a cabo a lo largo de tres siglos. La fecha que se ha determinado para situar este suceso es el año 476 D.C. y se extiende hasta el siglo IX.

El factor externo que influyó en el colapso de Roma fueron las invasiones Barbaras. Estas se iniciaron pacíficamente con los contratos llamados "foedarati" y "hospitalistas", pero con el tiempo se tornaron violentas. Finalmente se convirtieron en agente del deterioro del imperio, hasta que cayó políticamente; en el ámbito económico, hacía tiempo que había dejado de existir. Sin embargo, la influencia de las estructuras socioculturales Romanas permanecieron largo tiempo, incluso muchas de ellas llegan hasta nuestros días.

#### **b) La Previsión en la Edad Media.**

##### **B.1.- La Edad Media (476-1492)**

Los grandes lineamientos de esta etapa de la Edad Media fueron: las constantes invasiones germánicas; la fusión de las costumbres e ideas (Romanas y Germanas); la consolidación de un mundo teocrático; La aparición de la Iglesia como poder espiritual; el feudalismo, y la formación de los llamados "Reinos Cristianos" que posteriormente constituirán los modernos estados europeos.

La Edad Media ha sido considerada por muchos autores como una época oscura, en la que no se

modifico la cultura ni surgieron grandes pensadores. Esta es una idea simplista, puesto que en ella se gestan los lineamientos de las Corrientes de pensamiento que orientan al siglo XIII, como pilares de la civilización occidental moderna.

## B.2.- Las Ordenanzas.

Las sociedades de capitales aparecieron en Roma con el nombre de sociedades arrendatarias de tributos y en la Edad Media con el nombre de empresas colonizadoras. Este tipo de sociedades se crearon por la intuición de la existencia de riesgos, así la tendencia en la Edad Media es precisamente la distribución del riesgo total. Los Seguros que empiezan a adquirir auge son los marítimos, y su importancia se refleja en la expedición de "Las ordenanzas"; algunas de especial importancia, como las emitidas por el consejo de Venecia en 1468.

En 1554 se aprobaron las ordenanzas para el superior y cónsules y mercaderes de la Ciudad de Sevilla. Este consulado publicó en 1555 las ordenanzas para los seguros marítimos. Felipe II dicto unas ordenanzas especiales para la casa de contratación en Sevilla, en la que se procura limitar muchos de los abusos que se cometían y así asegurar



a algunas personas toda su hacienda. Las ordenanzas de Amberes promulgadas por Felipe II en Bruselas, nulificaba todos los contratos de seguros contrarios a sus normas; los seguros sobre mercaderías seguían, según la costumbre de la bolsa de Amberes, con la prohibición de cambiar la ruta previamente fijada. Las ordenanzas de 1570 dictadas por Felipe II y publicadas por el Duque de Alba, gobernador de los países bajos, previeron la intervención del Estado en los Seguros y se nombro comisario a Diego González de Gante.

### **B.3.- Resurgimiento del Cristianismo.**

Las directrices generales del pensamiento de los primeros padres de la Iglesia, con el conjunto de sus reflexiones, forman las bases de la filosofía cristiana, que se conoce como la "patrística". El periodo patrístico llega hasta el siglo VI o VII D.C.; la diferenciación entre padres Romanos y cristianos es muy difícil, pues a pesar de los grandes cambios políticos, económicos y sociales ocurridos, hay grandes semejanzas. San Agustín, San Gregorio y otros paderes de la Iglesia, se consideran Romanos a pesar de ser plenamente medievales.

El cristianismo como filosofía rompe con los antiguos esquemas de pensamiento; provocó una nueva jerarquización de valores y virtudes. La concepción cristiana del fin último trascendente al hombre, trajo consigo la necesidad de una sociedad religiosa distinta de la sociedad civil: la Iglesia con un poder espiritual distinto al poder político temporal. La antigua polis griega era a la vez Estado e Iglesia, comunidad total de vida que abarcaba a la religión y a la política. "el cristianismo, por el contrario, confía la dirección de la vida espiritual del hombre a una sociedad constituida por el vínculo místico de la fé".<sup>4</sup>

Es importante destacar, que el concepto de la naturaleza del hombre cambia con el cristianismo, ya que ahora se hablará de una naturaleza dual y de la existencia de un control dual correspondiente al doble destino del hombre, quien tendrá dos autoridades legítimas; de aquí se desprende la famosa frase: "pagad, pues, a César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios".<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> RUSSEL, Bertrand, Historia de la Filosofía de Occidente, V.I. Ed. Aguilar, 1ª ed., Madrid, España, 1973. p. 290.

<sup>5</sup> MATEO, 22,21.

De los llamados padres griegos orientales de la Iglesia, es necesario mencionar a San Ireneo, en lo que respecta a su concepción del Estado; y a San Basilio, en sus tesis sobre la riqueza.

San Ireneo definió claramente la esencia del Estado y su fin, como la organización coactiva de la sociedad; el Estado es un ente coactivo, creado por Dios para evitar que los hombres luchan unos a otros.

San Basilio dedicó parte de sus estudios a hablar de la propiedad. Destaco principalmente el peligro de las riquezas para la vida moral, por las tentaciones a que exponen y señaló el deber de la limosna, "...Traduciéndolo por otra parte sus postulados en medidas concretas de protección social".<sup>6</sup>

La propiedad, según San Basilio, es muestra de que la Providencia nos ha favorecido. De ahí el deber de la limosna, que transforma la riqueza material en riqueza espiritual. San Basilio habló también de una contribución forzosa de los ricos, para auxilio público de los necesitados. Esta tesis se seguirá desarrollando a lo largo de los siglos como una de las

---

<sup>6</sup>TRUYOL Y SERRA, Antonio, Historia de la filosofía del Derecho y del Estado: de los orígenes a la baja Edad Media, Ed. Revista de Occidente, 3ª ed. revisada y aumentada, Madrid, España, 1961. p. 187

principales raíces de la Seguridad Social. Es deber del rico dar al pobre, para procurar bienestar terrenal a este y ganar a su vez el ingreso a la vida eterna.

Dentro de la patrística, San Agustín está considerado como el gran sintetizador; el hombre que incorpora la filosofía cristiana a la lógica y los preceptos de la filosofía griega. Su idea más característica es la concepción de una comunidad cristiana, junto con una filosofía de la historia que presenta a dicha comunidad como la culminación del desarrollo espiritual del hombre ( la civitas dei ). Esta idea permaneció a lo largo de la Edad Media e incluso llegó hasta la moderna. San Agustín concibe al Estado como un ente coactivo. Dios quiso que existiera una autoridad coactiva que garantizara el orden Social y creó el gobierno.<sup>7</sup>

La principal obra de San Agustín "La Ciudad de Dios", en la que el autor expone su filosofía de la historia, es la gran justificación del hombre; La historia de una elección entre dos ciudades: la Ciudad perecedera de los hombres y la Ciudad eterna. "dos amores fundaron dos ciudades; a saber: La Terrestre, el amor así propio hasta llegar a

---

<sup>7</sup> SUAREZ, Francisco, La Filosofía del Derecho, Ed. Jus, 2ª ed. corregida y aumentada, Madrid, España, 1947. p. 167.

despreciar a Dios; y la celestial, el amor hasta llegar al menosprecio de si mismo. La primera puso su gloria en si misma y la segunda en el señor".<sup>8</sup>

Un amor mal entendido, un amor egoísta, nos llevará a preferir la vida terrestre; por ello mismo, la caridad y la práctica de esta caridad nos conducirá a elegir la Ciudad de Dios. En su obra, San Agustín concede un papel fundamental a la caridad, ya que será el cultivo de esta virtud lo que conducirá al hombre a su fin, a la realización de su esencia.

Fue hasta el siglo XIII cuando la actividad de reflexión y una reestructuración de la realidad resurgió, sobre todo como una creación académica, ya que fue el resultado de la acción de diversas instituciones. Estas eran las nuevas universidades, especialmente las de París y Oxford y las dos grandes ordenes mendicantes de la Iglesia: la Dominicana y la Franciscana. Ambas se convirtieron rápidamente en los centros de una vida intelectual extraordinariamente activa.

---

<sup>8</sup> XIRAU, Ramón, Introducción a la Historia de la Filosofía. Ed. U.N.A.M., 1ª ed., México, 1968, p. 296.

Otro hecho fundamental que cooperó a este desarrollo intelectual fue el redescubrimiento de Aristóteles, cuyo conocimiento se había perdido.

El gran escolástico del siglo XIII es Santo Tomás de Aquino, pensador que fue considerado como el nuevo Aristóteles. Santo Tomás, pleno representante de su época y determinado por ella, nace en el siglo en el que la filosofía aristotélica substituía cada vez más la tradición platónica-agustiniana de la Edad Media.

Para estructurar su sistema filosófico, el aquinate parte del mundo sensible, de la realidad, al igual que Aristóteles; pero a diferencia de este, lo concibe como un mundo creado por Dios, que tiene en sí las huellas divinas.

Santo Tomás encuentra que el hombre está dotado de una facultad cognoscitiva a través de la cual conoce los datos racionales del mundo sensible. "Gracias a su razón conoce los fines de su esencia y es capaz de elegir los medios que conducen a dichos fines. El hombre también posee voluntad para orientarse hacia el cumplimiento de su esencia. La razón le muestra las normas racionales de su conducta, lo cual es también denominado ley natural.

Y esta ley no es algo añadido al hombre, sino su luz conjetural que lee los principios de la acción y, por tanto es innata".<sup>9</sup>

Santo Tomás ordena el conocimiento y el mundo. El universo constituye una jerarquía que va desde Dios, el ser más perfecto, hasta el más ínfimo de los seres. Todo ser actúa bajo las exigencias internas de su propia naturaleza, buscando el bien o la forma de perfección natural de sus especie y encuentra su lugar en el orden ascendente según su grado de perfección.

Al igual que los individuos, los principios morales, también están jerarquizados. Los primeros principios morales son aboslutos y universales, pero en cambio los secundarios y las conclusiones perderán universalidad en la medida en que se alejen de los primeros principios. Esto exige para la razón reglas de flexibilización para determinadas circunstancias y ciertos casos concretos del actuar del hombre.

De lo anterior Santo Tomás concluye que lo natural es mutable y debe irse adaptando a las

---

<sup>9</sup> RECASENS, Luis, La Filosofía del Derecho. Ed. Aguilar, 2ª ed., corregida y aumentada, Madrid, España, 1958. p.p. 78 a 91

diversas exigencias del hombre. Por primera vez se rompe con la inmutabilidad que tenía encasillada a la filosofía desde Parménides.

Al igual que éstos principios, el bien también está jerarquizado. Es por ello que Santo Tomás afirma que el bien común es más divino que el bien privado. Esto ha de entenderse así: todas las cosas creadas reflejan de algún modo y en alguna medida la infinita perfección y el ser infinitamente valioso de Dios; Pero en la comunidad política o humana, el ser y el valor de Dios tiene una expresión mayor. Pero aún hay otra razón filosófica general que aducir en favor de la superioridad de jerarquía del bien común con respecto al bien privado, y es que la magnitud de un bien guarda correspondencia con el alcance de su validez.<sup>10</sup>

En la esfera de la vida terrenal, el bien privado queda subordinado al bien común, pero en el orden espiritual es a la inversa.

Para Santo Tomás, la sociedad como toda naturaleza es un sistema de fines y propósitos en el cual lo inferior sirve a lo superior. Aquino repite la

---

<sup>10</sup> GALAN, Eustaquio, *La Filosofía Política de Santo Tomás de Aquino*. Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, España, 1945. p. 32.



afirmación de Aristóteles de que por naturaleza el hombre es un ser social. La persona aislada es incapaz no solo de satisfacer sus necesidades materiales y espirituales sino apenas quizá de conservar su vida. De este modo, el impuesto social del hombre se conecta con su innata insuficiencia para atender a las necesidades de la propia vida.

De esta forma, concluye Santo Tomás, el hombre llega a obtener y conocer todo lo que es necesario para su vida, no de la naturaleza, sino de la sociedad. Así, la sociedad y el Estado constituyen una dimensión ontológica del ser humano. El Estado, debe satisfacer las necesidades del hombre para cumplir su razón de ser.

Hay cuatro clases de causas que determinan e integran el conocimiento de algo: la causa formal; el modo de ser de una cosa o la forma que esta adopta y por la que viene a ser lo que es. La causa final; aquello hacia lo que una cosa, tiende. La causa eficiente; aquello de lo que esta compuesta una cosa.

La causa final del Estado es el bien común; Su causa eficiente, la naturaleza humana, el impulso social del hombre, y, en definitiva, Dios. El poder

político es la causa formal del Estado y su causa material es la comunidad, el pueblo.

El poder político corresponde a la comunidad, porque ella es, como totalidad, la beneficiaria del bien común. El bien común no tiene exclusivamente el carácter de una suma del mayor número posible de bienes individuales, sino que posee una fisonomía especial y en cierto modo independiente. Como ser orgánico y unitivo que es el Estado, hay que referir al mismo la idea de un bien que le afecta en calidad de tal; esto es, un bien que se predica específicamente de él y no de sus individuos como tales, por más que éstos hallen en tal bien la mejor garantía y fomento de la felicidad temporal particular. Este carácter autónomo del bien común halla su expresión en la justicia distributiva y en la legal, las cuales parten, no de los individuos sino de todo.<sup>11</sup>

Como puede observar el lector, Santo Tomás incorpora a su doctrina la clasificación aristotélica de la justicia en legal, conmutativa y distributiva. La legal es la correspondencia entre las acciones y el bien común; es por ella que se exige el cumplimiento de las leyes ya que todas las normas jurídicas

---

<sup>11</sup> RECASENS, Luis, Op.Cit. p.129.

responden a este; por lo tanto se refiere particularmente a las relaciones entre los individuos, dando a cada cual lo suyo; persigue el bien particular. Finalmente la justicia distributiva es la que regula la proporción entre la comunidad y los individuos con respecto a la repartición de las cargas y los beneficios. Es en esta última donde se ubica una de las principales vertientes de los orígenes del concepto de bienestar social. Además, como puede observar, mediante esta división De la justicia la sociedad quedaba orientaba hacia los ideales de proporción, igualdad y armonía.

En Santo Tomás encontraremos, por primera vez, en un personaje medieval, la diferenciación entre la justicia legal y distributiva y la conmutativa, al coincidir las dos primeras con el Derecho público y la segunda con el Derecho privado; La distinción entre el campo de la moral y el campo de Derecho, distinción que sera fundametal para el pensamiento occidental posterior, especialmente el renacentista.

Es importante hacer énfasis en que para Santo Tomás, el Estado debe procurar a los ciudadanos los medios para llevar una existencia virtuosa, sin embargo, no es este un cometido directo. En términos generales el deber del Estado, y por lo tanto de los

dirigentes de la sociedad, es dirigir la acción por medio de todos los elementos disponibles para que los hombres puedan vivir una vida feliz, que es la verdadera finalidad del hombre en sociedad. Y serán los individuos, guiados por el poder espiritual, los que busquen la superación de la virtud, fin particular de cada hombre. Lo anterior no debe confundirse al pensar que al Estado únicamente lo guía el propósito eudemoista de proporcionar a los hombres individualmente considerados el bienestar; esta debe darse en un ámbito social, pues se trata del campo del bien común, así podemos hablar ya de un bienestar social.

Al decir lo anterior Aquino no olvida su mundo inmerso en la fé, la finalidad primordial del Estado consiste en procurar al hombre la imperfecta felicidad de la vida mudana, el bienestar social, para acallar en el ser humano las exigencias temporales, imperativo esencial de la ley natural, para que en sus adentros cada hombre pueda encaminar su vida hacia la salvación.

De esta forma el bien común aparece en la doctrina de Santo Tomás como el bienestar del cuerpo social o bienestar social dentro de toda acción y decisión estatal. Este bien que Santo Tomás concibe

como perfecto "totius communitatis", tiene pues un sentido vigorosamente solidarista, en el cual el solidarismo tiene un sentido ético, pues las acciones de los individuos establecerán un merito o demérito en atención al bien o mal que se causa a un sujeto o a la comunidad.

Santo Tomás, una vez definido el bien común como bienestar social, postula el contenido del Derecho Natural hacia todo aquello que se dirija al bienestar y utilidad del hombre; como por ejemplo, lo que se refiere a las normas "sobre alimentación, vestido y vivienda; sobre la conservación de la especie; sobre la mujer y el niño".<sup>12</sup>

Es, dentro de este contexto, que afirma que los bienes no destinados inmediatamente a la satisfacción de la propia subsistencia, no constituyen un Derecho absoluto y sin límites, sino que tienen que cumplir la función social indeclinable que obliga al propietario a utilizar su propiedad en beneficio común.<sup>13</sup> Los bienes que se poseen con superabundancia son, por Derecho Natural, debidos al sostenimiento de los pobres.

---

<sup>12</sup> RECASENS, Luis, Op.Cit. p.156.

<sup>13</sup> GALAN, Eustaquio, Op.Cit. p.87 a 92.

Como se puede observar, entre la caridad cristiana de San Agustín y la obligación solidaria de Santo Tomás hay una gran diferencia, la cual posteriormente será adoptada por diversos pensadores, y en el siglo XX será regulada como una norma jurídica del Estado benefactor.

Así pues, podemos concluir, que es el gran escolástico quien propone por primera vez la necesidad de regular jurídicamente la obligación solidaria de los hombres en sociedad, para lograr el bienestar Social. Lo anterior no debe entenderse como el nacimiento de dicho concepto, tal y como lo conocemos en la actualidad. Simplemente significa que el bienestar social hacia el siglo XIII, es un elemento que aparece y que a lo largo de los seis subsiguientes siglos se va transformando, para convertirse en el concepto terminado que hoy conocemos, para dar sustento finalmente a la teoría de la seguridad social.

### **C.- La Previsión en la Edad Moderna.**

En paralelo con los montepíos, mutualidades y sociedades de seguros, se desarrollan las cajas de ahorro que son instituciones de previsión con Beneficios importantes para quienes llevan sus

pequeños ahorros. Sin embargo, por las ventajas económicas, el seguro privado adquiere más relevancia, depura su técnica, y protege contra riesgos con ventajas atractivas

La protección al ser humano se deja a las organizaciones religiosas y a los particulares; Los gobiernos carecían de recursos y de experiencia, las guerras habían minado sus arcas. Debía dejarse en manos de los económicamente poderosos, los que habían sido la ruina de los reyes, el auge a la industria y la másificación del trabajo. Los millares de aprendices y artesanos volvieron sus ojos a las rejillas de las grandes fábricas, donde eran seleccionados diariamente y lanzados al final de la jornada. El patrón no quería más compromiso que el de sostener la estructura política, preocupada por dar fin a las desventajas de la Edad Media. Los exámenes de artesanos terminaron; el artículo quinto de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 consignó la garantía para la persona de dedicarse a la profesión, oficio o comercio que más le acomode, siempre que sea lícito.

Los movimientos de los trabajadores tuvieron características diferentes, acordes con las circunstancias de lugar y de momento; la primera

reacción no fue contra la figura de los patrones a quienes se guardaba un especial respeto, tal vez como añoranza de los antiguos maestros de las guildas, corporaciones o gremios, aunado a la circunstancia de su gran influencia expresada en los acuerdos de los colegios y en las ordenanzas de los monarcas. Esta reacción fue substituida en poco tiempo por la necesidad de expresar la fuerza de su identidad como clase, similar a la que siglos antes llevaron a cabo los plebeyos de la vieja Roma, al retirarse al monte Aventino.

El movimiento fue adquiriendo mayor fuerza, al grado de enfrentar a dos clases sociales que históricamente se habían complementado: de un lado los desvalidos, explotados, siervos o esclavos; del otro, los burgueses, señores de la ciudad, patrones, explotadores. La lucha se antojaba encarnizada, en desventaja para quienes nada o poco poseían.

La reordenación a que fue sometida Europa una vez concluido el dominio napoleónico (1815), decepcionó profundamente al pueblo alemán ya que no satisfacía su ancia de unidad nacional; había que derruir las fronteras que fragmentaban a Alemania. La confederación germánica quedó constituida por 38 estados, cuyos soberanos independietes, solo



coordinaban su política internacional en la dieta. El funcionamiento de la confederación dependía del acuerdo entre las dos grandes potencias: Austria y Prusia.

### **1.3.- Creación de los Seguros Sociales en el mundo y su desarrollo.**

#### **A.- Alemania.**

El desarrollo industrial alemán, rezagado a Francia e Inglaterra, requería de fuerte impulso, no solo por la revisión de sus estructuras sociales y económicas, sino por la unidad política; esto ocurre en las décadas de los años de 1830 y 1840, con un relevante auge después de 1850. Para lograr su nivel era menester que las clases semif feudales reprimieran el movimiento liberal, como condición para la transformación de la economía.

La máquina de vapor fue el gran reactivador de la industria; la producción manufacturera aumento aceleradamente. El progreso económico dicto medidas políticas favorables al desarrollo de la industria; en enero de 1834 se constituyó la Federación Aduanera Alemana (Zollverein), lo que

fue, a su vez, significativo en la marcha hacia la unidad política.

El Zollverein comprendía a todos los estados alemanes, excepto Austria y tres estados del nordeste: Hannóver, Brunswick y Oldemburgo; esta unificación económica fue favorecida por el desarrollo del sistema ferroviario en Alemania, que multiplicó la actividad económica y la fuerza de la unión aduanera.<sup>14</sup>

El Zollverein fué un triunfo para Prusia; realzó su prestigio y aumento su poder, hasta ubicarla como cabeza Directora de Alemania. Austria fue excluida tanto del Zollverein como de sus consecuencias económicas, que se cifraron en un nuevo impulso al comercio constitucional.

Guillermo I, el emperador de Prusia, resuelto a consolidar su poder, nombró primer ministro, en 1862, a Otto Von Bismarck, quien como una de sus primeras medidas, suprimió al parlamento, con objeto de realizar la reforma militar propuesta por ley. Además de esta reforma militar, se propuso y logro la unificación política del país. En primer

---

<sup>14</sup> RAMOS OLIVEIRA, A., Historia Social y Política de Alemania. Ed. Fondo de Cultura Económica (Breviario), 1ª ed., México, 1952. p. 209.

término, eliminó de Alemania a Austria, la confederación germánica (1861). Invito a los 21 estados independientes, situados al norte del Rio Main, a integrar la Confederación de la Alemania del Norte, la cual se convirtió a su vez en el estado federal (Bundesstaat), regulados por Prusia, cada uno de los estados matuvo, sin embargo, su gobierno y su organización interna, pero cedieron la dirección de la política internacional y el ejército a un gobierno federal.

Cuando la contenida franco-alemana llegaba a su punto culminante, los estados del sur se incorporaron a la confederación de Alemania del Norte y se consolido el Reich Alemán, que proclamo emperador a Guillermo I (1871).

Ese mismo año, la Constitución estableció una federación integrada por 26 Estados, con una política semejante a la de la extinguida Confederación del Norte, con autoridad del gobierno imperial. Los diversos estados conservaron el derecho de resolver sus cuestiones internas. <sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> ELLAURI, Secco, Historia Universal, Epoca Contemporánea. Ed. Kapeluz, 1ª ed., México, 1970. p. 29.

Las fuerzas sobre las que asentaba el Reich eran la burguesía y los sectores cultos de la población. La clase trabajadora muy débil y poco preparada, se mantenía al margen. Un primer intento de organizar políticamente a la clase trabajadora lo realizó Ferdinand Lasalle en 1863. Wolfgang Treue, en Alemania desde 1848, Inter-naciones; Vonn-Bad Godesberg, en 1969. Su "Unión general de trabajadores alemanes" debía contribuir a que los obreros alcanzaran la igualdad en el Derecho y su corresponsabilidad política, como base para reorganizar, con arreglo a principios democráticos, el Estado y la sociedad.

En 1869 surgió el partido social-demócrata obrero, con una actitud radical, que repudiaba el Estado nacional y el orden social vigente. Su programa y su ingreso en la internacional socialista, evidenciaron su objeto de derruir al sistema que apenas se estaba estructurando.

La revolución industrial alemana (Gründerjahre) trajo consigo el establecimiento de un sinnúmero de empresas, muchas carentes de solidez. El afán de especular cundió en amplios sectores de la población y originó la supresión de las medidas de protección tanto a los accionistas como a los acreedores. La

industria trató de sobreponerse a la crisis, con medidas poco adecuadas, como reducir la calidad de sus productos, disminuir los salarios y despidiendo a una gran parte del personal. Con esto, el prestigio de la industria alemana se desplomó, obligando a la readaptación de la economía. Las repercusiones de la crisis económica laceraron a la clase trabajadora, que carecía de protección, afectada por el desempleo y las reducciones en los honorarios. Las tensiones sociales se intensificaron y se generalizaron las tendencias revolucionarias.

Al percatarse del peligro de un estallido revolucionario, Bismarck dictó, en 1876 la llamada "Ley Antisocialista".<sup>16</sup> Dicha ley prohibía toda asociación que tendiera a la transformación del orden político y social, en razón de la enseñanza de doctrinas democráticas, socialistas o comunistas. Asimismo prohibió la publicación de revistas y folletos, se recurrió a toda clase de persecuciones y amenazas contra afiliados activos. Pero Bismarck vio claramente que el estado no podía limitarse a adoptar una actitud de opresión y sometimiento; tenía que llevar a la práctica medidas positivas.

---

<sup>16</sup> SETINA MALAGON, Alfonso, La Seguridad Social y el Derecho del Trabajo. Revista Mexicana del Trabajo, México; número 2, abril-mayo-junio, 1968

Ante el enorme desarrollo industrial de Alemania y la miseria del proletariado creada en su trono, el "Canciller de Hierro", concibió una política social, generadora de cierto bienestar para los trabajadores, a quienes atraía a la política del Estado. Proclamó el Derecho al trabajo y la garantía contra el infortunio; estimaba que la "causa principal de que el obrero se encontrase en situación precaria y llevase una vida de agitación, residía en la incertidumbre y en la inseguridad en cuanto al auxilio que toda economía industrial puede proporcionar".

Se proponía reconocer los contratos de trabajo y ampliar una política de obras públicas, así como fundar los Seguros Sociales estatales".<sup>17</sup>

Para Bismarck, el Estado tenía la obligación de interesarse por los ciudadanos desamparados, y económicamente débiles; esto lo hacía partidario de Un socialismo de Estado, es decir, de una intervención y dirección por parte del mismo en todo aquello que pudiera suponer un beneficio para la colectividad. A partir de esta premisa, la institución del Seguro Social debía ser, naturalmente

---

<sup>17</sup> POSADA, Carlos, Los Seguros Sociales Obligatorios en España, Revista de Derecho Privado, 2<sup>a</sup> ed., Madrid, España, 1946.

obligatoria; dependería del Estado y recibiría de el ayuda económica.

Alemania fue el primer país que aplicó el intervencionismo de Estado. Una de las primeras medidas tomadas en esta sentido, fue la creación de la "Unión Aduanera", que tenía como objetivo defender la industria, ya que Inglaterra tenía dominado el mercado internacional, era necesario proteger al trabajador como parte de la industria. Se expidió el 21 de junio de 1869 la "Ley del Trabajo", donde estipulaba la obligación de la sociedad y del Estado de proteger a los asalariados, como uno de los factores de la producción.<sup>18</sup>

Antes de esta ley, existían ya antecedentes sobre seguros sociales en Alemania. En la Edad Media, especialmente, bajo el sistema gremial, hubo instituciones que tendían a satisfacer las necesidades de previsión social en forma de cajas de enfermedades, ayudas de entierro, etc. Estas sociedades mutualistas por su estructura, se organizaban por los gremios, con intervención en ocasiones del poder político. Antes que otros, los

---

<sup>18</sup> ALVAREZ TREVIÑO, Aurora, Convenios Internacionales en materia de Seguridad Social y su actualización dentro de la Legislación Mexicana. Tesis de licenciatura en relaciones industriales, Universidad Iberoamericana, México, 1968. p. 35.

mineros de Alemania tuvieron su organismo de Seguridad Social en el "Seguro Minero" (knappschaftversicherung), que era un seguro de colaboración entre patrones, obreros y Estado. Se trataba de un seguro obligatorio que encerraban los riesgos principales.<sup>19</sup>

Durante los años de 1827 a 1859 pudo observarse una marcada tendencia a constituir cajas de socorros mutuos. Entre estas destacan las de "Niedrbrom", "Munster" y "Petite Roselle", así como un fuerte movimiento mutualista sobre la base de cotizaciones obligatorias.<sup>20</sup>

Posteriormente, en 1869, se crearon las cajas Industriales de enfermedades, de ayuda y de fallecimiento para los oficiales. Pocos años después (1872 ) se estableció la asistencia a favor de los marinos enfermos; y en 1876 se emitió la ley de cajas de ayuda, que era un apoyo mutuo en caso de enfermedad, con la obligación del pago de una subvención a cargo de los patrones mediante un estatuto local.<sup>21</sup>

---

19 BEACH, Federico, Los Seguros Sociales en el Extranjero, Ferrocarriles Nacionales de México, Oficina de Estudios Económicos, estudio núm. 4, serie A, México, 1932, p.19.

20 ESCAREÑO, Blanca Delia, Proyección Internacional de la Seguridad Social, Tesis de Licenciatura y Relaciones Industriales, U.N.A.M., México, 1976. p.37.

21 TREUE, Wolfgang, Alemania desde 1948, Ed. Capillas, 2a ed., Barcelona, España, 1983. p. 87.



Bismarck, el "Canciller de Hierro", comprende la trascendencia de los seguros, tanto social como políticamente. El 17 de noviembre de 1881 en un mensaje del emperador al Reichstag se fija el programa de gobierno en materia de política social, uno de cuyos elementos esenciales era el seguro obligatorio: "ya en febrero último expresamos nuestra convicción de que la curación de las heridas sociales no debía buscarse exclusivamente por la vía de la represión de los desordenes socialdemócratas, sino equilibradamente por el camino de la promoción positiva del bienestar de los obreros. Tenemos por nuestro deber imperial encarecer de nuevo a la dieta imperial esta tarea, y podríamos echar con tanta mayor satisfacción una mirada retrospectiva a todos los éxitos con los que Dios ha bendecido ostensiblemente nuestro gobierno si consiguiésemos morir conscientes de que habíamos dejado a la patria nuevas y duraderas prendas de su paz interior y a las clases necesitadas mayor seguridad y eficacia de la asistencia a que tienen derecho. Hallar los recursos y causas adecuados para dicha asistencia es, sin duda alguna, una tarea difícil, pero también la más alta que puede encomendarse a una colectividad basada en los fundamentos morales de la tradición cristiana. La estrecha vinculación a las fuerzas de esa tradición

y su unión en forma de cooperativas bajo la protección y la ayuda del Estado permitirán, como esperamos, la solución de problemas con los que por si solos no podrían enfrentarse con probabilidades de éxito los poderes públicos." <sup>22</sup>

Hasta ese momento, los obreros que trabajan en la industria alemana tenían que realizar una jornada laboral de 15 o incluso 16 horas diarias, no ganando lo suficiente más que para vegetar en condiciones deplorables de vida y vivienda, no pudiendo hacer nada para disfrutar un descanso razonable, la conservación de su capacidad de trabajo, por no hablar ya de las necesidades culturales o de los placeres de la vida. Entonces era absolutamente normal que las esposas de los obreros trabajasen también en la fábrica y que incluso los niños fueran obligados a ganar dinero desde muy temprana edad. Una familia obrera no solía ganar, la mayor parte de las veces, lo suficiente para, en un momento determinado, hacer frente a la enfermedad, al desempleo o a la inactividad derivada de la vejez.

La legislación social de Bismarck cambia esta situación; Al trabajador se le concede una pensión

---

<sup>22</sup> Ibidem, p.65.

que no obstante ser modesta, le preservaba del hambre y de la miseria. Asimismo goza de asistencia médica y de la posibilidad de ingresar en un hospital cuando estuviese enfermo, extendiéndose también esta protección a la familia. Esta prestación era un Derecho cuyo cumplimiento garantizaba el Estado.

El sistema de Seguro Social se introdujo en Alemania en tres etapas:

1.- El Seguro obligatorio de enfermedad, entro en vigor el 13 de junio de 1883.

2.- El Seguro de accidentes de trabajo para los obreros y empleados de las empresas industriales, el 6 de julio de 1884.

3.- El Seguro de invalidez y vejez, el 22 de junio de 1889.<sup>23</sup>

Así históricamente, los trabajadores alemanes fueron los primeros en estar protegidos contra éstos riesgos.

El seguro obligatorio de enfermedad alemán proporcionaba atención médica y ayuda financiera adecuada. Se extendió a los asalariados y se

---

<sup>23</sup> DESENTEIS, Adolfo, México y la Seguridad Social. Ed. I.M.S.S., México, 1952. p.p. 12 a 17.

administro fundamentalmente por cajas de empresas; las hubo también locales y rurales, pero la organización de tipo profesional predominó sobre la territorial. Los recursos económicos procedían de los asegurados y de sus patrones. Las prestaciones de tres clases: por enfermedad, por maternidad y por muerte.

Esta primera ley fue duramente combatida por los obreros que veían en ella un medio para sujetarlos al Estado, defensor de la organización capitalista de la producción, y para sustraer a los grupos profesionales obreros los elementos de combate que podrían llegar a ser en las luchas sociales las sociedades de socorro y de previsión anexas a los sindicatos.<sup>24</sup>

Los patrones tenían la obligación de asegurar a sus obreros contra accidentes; Se administraba mediante corporaciones profesionales o asociaciones obligatorias; los recursos económicos procedían solo de los patrones.

El Seguro de invalidez y vejez se extendía también a los asalariados y era administrado por

---

<sup>24</sup> POSADA, Carlos. Op. Cit. p. 37

instituciones de tipo territorial. Recibía sus recursos económicos de los asegurados y de sus patrones, más una bonificación del Estado, y concedía rentas desde los sesenta y cinco años de edad o antes si el asegurado sufría invalidez.

En el plan Bismarckiano de seguros, la protección a los ancianos había sido considerada como la más importante. Con esta ley Bismarck creía poder suscitar un sentimiento conservador en la masa obrera. El obrero era un soldado de trabajo; por ello, debía constituirse una masa de pequeños rentistas; que el Estado garantizara los recursos para una vejez modesta, y esto se pudiera reclamar como un Derecho y no con el carácter de una limosna. <sup>25</sup>

Para 1900, los seguros sociales se enfocaron con mayor amplitud y se procedió a la unificación del "seguro de accidentes de trabajo"; para 1905 se había ampliado e incluía a los tres aspectos: accidentes, enfermedades e invalidez.

A su vez, los seguros cubrieron cada vez más una población mayor. Así, en 1903, 18 millones de trabajadores alemanes estaban asegurados contra

---

<sup>25</sup> Ibidem. p. 95

accidentes, 13 millones contra la vejez y 11 millones contra enfermedades, con un gasto anual de cien millones en prestaciones de bienestar Social.

En 1906 surgieron la ley de asistencia a los soldados y la Ley de Pensiones para los oficiales con base en la asistencia a los inválidos y a los sobrevivientes de guerra.

Esta tendencia no se completó sino hasta 1911, con la promulgación del Código General de Seguros Sociales y de la Ley de Seguros de empleados particulares.<sup>26</sup>

La legislación fundamental del Seguro Social estaba dividida en seis secciones que incluían la administración, las diferentes ramas del seguro y los recursos; asimismo pretendía establecer la universalidad, al abarcar además de los obreros a los empleados.

El Código General de Seguros, en previsión de la guerra que estallaría 3 años después, estableció que los movilizados conservaran los derechos en curso de adquisición, aunque no abonasen sus cuotas, las

---

<sup>26</sup> Adolfo Desenteis. Op. Cit. p.153.

cuales deberían ser sufragadas por el empresario en el caso de que continuase abandonando las jornales.

Esta asistencia de guerra consistía en ayudas especiales a los familiares de los movilizados y de los inválidos, supérstites y prisioneros de guerra, así como de los refugiados y de los desocupados a consecuencia de la guerra. Asimismo se creó, en 1915, una comisión del Reich para asistencia a las víctimas. Esta consistía en normas para la colocación de inválidos graves, así como en directrices para la organización de una asistencia a las víctimas directas de la guerra. <sup>27</sup>

Los Seguros Sociales primitivos de la época de Bismarck, tuvieron un amplio desarrollo perfeccionándose y ampliándose, tanto en Alemania como en todos los pueblos. Los seguros instaurados por Bismarck no comprendieron, en un primer momento, a todos los trabajadores, ni se establecieron con una organización unificada y cetralizada. Reformas posteriores los fueron mejorando, pero Alemania supo aprovechar la coyuntura de la creación del Seguro Social, que coincidió con la demanda de protección del los

---

<sup>27</sup> Wolfgang Treue. Op. Cit. p. 302.

trabajadores ante el Estado, agudizada por el alto desarrollo industrial del país.

El plan para establecer los seguros sociales al amparo de normas jurídicas tuvo éxito; aún cuando posteriormente, se hayan modificado los objetivos iniciales, identificándose cada día más en la búsqueda del bienestar de la comunidad entera y no únicamente en favor de la clase obrera.

La creación del Seguro Social en Alemania marco la pauta que siguieron los movimientos sociales de otros países en igualdad de circunstancias; esta y aquellos aún hoy, tratan de implantar de un modo u otro la justicia social, en la que se incluyen programas de reivindicación y básicamente, el seguro social obligatorio.

Haciendo un breve repaso a través de los dos últimos siglos vemos que como reacción a la tesis liberal aparece el socialismo en el continente europeo y a partir de la segunda mitad del siglo XIX es donde se observa el resquebrajamiento del sistema liberal.

Empiezan a existir en Europa distintos autores sobre el tema, el más importante es Carlos Marx,



quien escribe una de las obras más importantes del movimiento socialista en 1867 llamada "El Capital".

Este movimiento fue adquiriendo gran fuerza en la vida europea, cuyas estructuras liberalistas se tambaleaban imposibilitadas de satisfacer las necesidades mínimas de la creciente población obrera.

La prevención, en esta época, capta la atención de los gobiernos; se dictan disposiciones y muy particularmente a lo que se refiere a los seguros voluntarios y sociales; para favorecer el ahorro son múltiples las leyes tanto para los pobres como para la clase media y el sector económico poderoso.

### **B. Inglaterra.**

En Inglaterra, las causas que originan el establecimiento del Seguro Social son diversas; van desde la atención a los pobres, a la revolución industrial y a los movimientos sociales como por ejemplo: las leyes de pobres y los movimientos cartistas que les dieron grandes resultados, ahí, en su isla, que es muy distinto a los procedimientos utilizados por los alemanes. Debemos reconocer, sin embargo que los adelantos han sido excepcionales, al

grado de que se protege a la población, desde su nacimiento.

Desde el siglo XVI con Tomás Moro en su obra clásica de "La Utopía", existe la necesidad de prestar mayor atención a los grupos económicamente desvalidos. La teoría de Moro puede resumirse en los siguientes puntos:

1. Abolición de la Propiedad Privada.

2. División del trabajo según el sentido común y general adaptabilidad.

3. Conservación de la vida familiar como unidad de la organización social.

4. Abolición del dinero como "raíz de todo mal".

5. Reducción de la jornada de trabajo a seis horas.

6. Libertad de creencias religiosas.

7. Gobierno en forma monárquica, con elección del monarca por el pueblo.

En 1531, Enrique VIII promulgó un estatuto especial ordenando que los alcaldes, jueces y otros funcionarios locales practicaran una búsqueda e investigación de indigentes, de personas ancianas o incapaces para el trabajo, quienes debían subsistir mediante la limosna. La ley de pobres de la época de Isabel I, tuvo una vigencia de 300 años.

Por otra parte, los Seguros privados, creados en la Edad Media, se desarrollan especialmente en Inglaterra, al grado de congregar a algunos asegurados y sujetarlos a las estipulaciones de la Royal Exchange; Se reunían en el café de la Pascua Rosse di Ragussa, en Saínt Michael's Alley Cornhill, hasta fundar en 1771 el famoso Lloyd's de Londres, cuya personalidad fue reconocida cien años después.

Inglaterra aprovecho la experiencia valiosa de los Seguros privados. En 1870, el sacerdote William Lewery Blackley, propuso la creación de un sistema de Seguros para la vejez y las enfermedades; Lord Chamberlain elaboró, sobre estas ideas, un seguro voluntario de vejez, con aportaciones del gobierno, lo que motivo a Charles Booth para elaborar un programa de pago de pensión por cinco chelines semanales, a las personas mayores de 65 años, con

cargo a los fondos procedentes de contribuciones, sin tomar en cuenta la condición de necesidad o la contribución previa. En 1893, se integró una comisión para estudiar el problema de la ancianidad desvalida; En su informe se referían al ahorro personal, las sociedades de socorros mutuos y de beneficencia, como solución al problema. En 1899, la Cámara de los Comunes designó a la comisión para estudiar el problema de los ancianos pobres, que se pronunció a favor de un sistema de pensiones, en dicha comisión participó David Lloyd George.

Éstos son los antecedentes para la expedición de normas legales de previsión y Seguros Sociales:

1907, la ley sobre educación inspección médica, cuidado de la salud y condición física de los menores en escuelas públicas elementales.

1908, ley de pensiones para la vejez y ley reguladora del trabajo en las minas de carbón, con una jornada de ocho horas. Las leyes de vejez condicionaban sus prestaciones a los ingresos y propiedades del solicitante, de ahí que no se diferencié de la beneficencia pública.

1909, ley de bolsas de trabajo, con un sistema contra paros forzosos. Ley de proyectos, ciudades, para proporcionar casas baratas a los obreros y ley de juntas de trabajadores.

1911, primera legislación de Seguros Sociales, con intervención de Lloyd y Churchill. Lloyd interesado en el seguro de enfermedad, inspirado en Alemania. Churchill, Ministro de Comercio conjuntamente con el secretario permanente del ministerio, Hubert Llevellyng Smith y William Beveridge, proyectaron la ley de 1911. Esta disposición se limitaba a cubrir las enfermedades de invalidéz, ya que el seguro de vejez, viudez y orfandad, aparecen hasta 1925.

El primero de junio de 1941, Arthur Greenwood, ministro sin cartera, formuló ante la Cámara de los Comunes el nombramiento de una comisión encargada de estudiar los Seguros Sociales. El gobierno de Churchill, integró esa comisión, con Beveridge y once departamentos; el informe Beveridge examina programas y da como fundamento al sistema, el ingreso básico mínimo que todo inglés debe percibir, cuyo monto se basó en el nivel mínimo de vida, costo de vestidos y habitación, calculo de calorías y otros factores del presupuesto familiar.

Esta base fue abandonada, por el principio de cuotas fijas.

La realidad actual es un producto de los procesos históricos que han confluído a través de su desarrollo, en el siglo XX. Las principales corrientes de pensamiento son resultado de pugnas y luchas entre los diferentes pensadores; de triunfos y fracasos entre los diversos planteamientos que poco a poco van surgiendo, depurandose, retrocediendo, para finalmente avanzar y constituir una teoría.

Así podemos decir que una teoría actual, estructurada y sistematizada, no es sino la superficie contemporánea de la pugna histórica de conceptos, definiciones, confusiones e ideas amalgamadas a lo largo de los siglos.

La teoría de la Seguridad Social, que lleva implícitos conceptos tales como solidaridad, retribución, bienestar Social, Etc., contiene un proceso cuyos inicios hemos situado en la cultura grecolatina.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> "Entorno a los Orígenes Filosóficos del bienestar Social" en Revista Mexicana de Seguridad Social, N° 18 ed. IMSS, agosto, 1980, p.p. 31-41.

La previsión en los momentos actuales es básica y en la época contemporánea ha llegado a adquirir tal importancia, que podemos afirmar que constituye la base principal de la política social de los pueblos civilizados, mediante ella se han fomentado la constitución de las cajas de ahorros populares, las instituciones de economía en las grandes empresas mercantiles e industriales, las secciones benéficas en las entidades cooperativas, y las asociaciones de mutualidad que dan origen al seguro privado.

### Aspecto Conceptual.

Aún cuando el artículo segundo de la Ley del Seguro Social, establece que la Seguridad Social, tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, a la protección de los medios de subsistencia y a los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, el trabajo que propongo se alejaría de su objetivo si entrara a la polémica de la Seguridad Social como un concepto amplio y un servicio público, en el cual tienen que ver todos los organismos de la administración pública. Nos vamos a referir en forma concreta al aspecto conceptual del Seguro Social, al que la Ley considera por una parte como un instrumento básico de la Seguridad Social (art. 4º,

L.S.S.), y por otra parte como el organismo dedicado a cubrir contingencias mediante los servicios que se especifican en cada regimen en particular, con prestaciones en especie y en dinero (art. 7º, L.S.S.).

El desarrollo de los Seguros Sociales propició la conceptualización de la institución, desde distintos angulos, atendiendo a los sujetos, a las prestaciones y a las prespectivas de crecimiento. Paradójicamente, es una institución que responde a problemas políticos y se estructura técnicamente; sus objetivos los traza el gobernante, pero sus posibilidades las dicta el actuario. Los conceptos se mueven conforme a éstos intereses, por lo que no existe consenso.

La doctrina extranjera. En la obra Umberto Borsi y Ferruccio Porgolesi se encuentra esta definición:

"... Con el nombre de Seguro Social se acostumbra designar a las providencias o previsiones, impuestas en la actualidad por la ley, con las cuales y siguiendo las formas del Instituto del Seguro privado, mediante el pago de una cuota reducida por cada sujeto asegurado (que es siempre una persona para la cual el trabajo constituye la fuente única y principal de subsistencia), queda este garantizado contra los acontecimientos que



disminuyen o suprimen la capacidad de trabajo, mediante la presentación de un adecuado socorro en el caso de que tales acontecimientos se verifiquen”.

De la anterior definición pueden derivarse:

a) El Seguro Social toma las formas del seguro privado, aun cuando difieren en su esencia;

b) El Seguro Social protege a la clase trabajadora y concretamente, a las personas para las cuales el trabajo es la fuente fundamental de subsistencia;

c) El Seguro Social garantiza a los trabajadores contra los acontecimientos susceptibles de reducir o suprimir su capacidad de trabajo;

d) El Seguro Social supone cuotas reducidas;

e) El Seguro Social proporciona la prestación adecuada, en el supuesto de la realización de los riesgos que cubre; y,

f) Finalmente, el Seguro Social tiene carácter obligatorio.

Daniel Antokoletz prefiere definir al Seguro Social por su objeto: “...El Seguro Social tiene por objeto proteger a los empleados u obreros y sus familias contra la interrupción temporal o cesación definitiva del trabajo, a consecuencia de Accidentes,

enfermedades, maternidad, paro forzoso, invalidez, vejez o muerte."

Miguel Hernainz Marquez, después de citar un estudio de Severino Aznar, presenta los siguientes caracteres del Seguro Social: "...a) la ausencia total de lucro y tener como beneficiarios exclusivamente a los económicamente débiles; b) tener como fundamento de sus prestaciones, no la necesidad sola, sino la necesidad más el trabajo asalariado o autónomo; c) dar a la garantía de la indemnización por el siniestro, una seguridad seria, a la merced técnica actuarial del Seguro; d) En los Seguros sanitarios, busca la salud, no como fin, sino como medio para devolver al asegurado que la perdió, la capacidad de trabajo; e) ser creación del Estado y administrarlo el directamente por órganos de su administración, o indirectamente por un organismo técnico público, pero autónomo, o por una corporación donde esta sea institución de Derecho Público."

Gustavo Arce Cano nos dice que: "El Seguro Social es el instrumento jurídico del Derecho Obrero, por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota o prima que pagan los patronos, los trabajadores y el estado, o que deben ser

elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio, cuando se realice alguno de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social.”

Mario de la Cueva fija las siguientes ideas para establecer los elementos del Seguro Social: a) El Seguro Social es una parte de la prevención social y disfruta de los caracteres del Derecho del Trabajo, aun en el supuesto de su extensión a quienes no son sujetos de una relación de trabajo; este dato tiene importancia para fijar el carácter público del seguro y su obligatoriedad; es, además, un derecho de los asegurados y beneficiarios; b) El Seguro Social es una organización económico legal dirigida o vigilada por el Estado, esto es, supone una corporación incorporada o descentralizada del estado; c) El Seguro Social participa de las formas del seguro privado, pero difiere de él en su fundamento y en sus propósitos; d) El Seguro Social protege a la clase trabajadora (hacemos, de momento, exclusión de su posible extensión), o sea, tiende a la prevención y reparación de los riesgos que pueden afectar a los trabajadores; este inciso conduce al problema de los fines del Seguro Social; e) El Seguro Social garantiza a los trabajadores contra el paro forzoso, que es un riesgo típicamente social; f) El Seguro Social

compensa la pérdida de la capacidad de trabajo y de ganancia.

El maestro De la Cueva confiere al Seguro Social el propósito de proteger a ciertas personas, que se consideran como integrantes de grupos económicos activos, frente a determinadas contingencias que pueden disminuir y extinguir su capacidad. Éstos mismos grupos se permiten fijar cuotas, recursos para financiar prestaciones y organismos encargados de administrarlos. El objeto del Seguro Social es precisamente el "estar bien", ya que este es un instrumento de "paz social".

El maestro Alberto Briceño Ruiz, sugiere la siguiente formula: "El Seguro Social es la parte de la previsión social obligatoria que, bajo la administración o vigilancia del estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, como resultado de la realización de los riesgos naturales y sociales a que estan expuestos".

Alberto Briceño lo define como "El conjunto de normas e instituciones jurídicas que se proponen la protección de los grupos que limitativamente se establecen, frente a la ocurrencia de ciertas

contingencias, previamente determinadas, que afecten su situación económica o su equilibrio psicobiológico...”

#### **I.4.- El Seguro Social en México.**

En un principio, la seguridad social nace en México vinculada al movimiento obrero; En 1917, el constituyente dispuso en el artículo 123, en la fracción XXIX el principio: “Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para difundir e inculcar la previsión popular”. Dejó al ámbito de los Estados la expedición de normas que fomentaran la creación de las cajas, sin resultados, excepto en el ámbito declarativo.

Fue necesario variar esta facultad para que el Congreso de la Unión pudiera legislar sobre la materia, con aplicación general y en 1929, se determinó: “Se considera de utilidad pública la expedición de la ley del Seguro Social, y ella comprenderá los Seguros de invalidez, de vejez, de

cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros, con fines análogos". Después de varios estudios, el Presidente Avila Camacho envió su iniciativa al congreso, en diciembre de 1942; en la exposición de motivos que acompaña señaló que "en el desempeño de sus labores el obrero se haya constantemente amenazado por la multitud de riesgos objetivamente creados por el equipo mecánico que maneja o por las condiciones del medio en que actúa, y cuando tales amenazas se realizan, causando accidentes o enfermedades, fatalmente acarrear la destrucción de la base económica de la familia".

La Ley de 1943 es un hecho relevante en la historia del derecho positivo al impulsar un sistema encaminado a proteger al trabajador y a su familia. En un principio los servicios y prestaciones representaron un incremento al poder adquisitivo de su salario.

Lógicamente, esto fue así, ya que desde los inicios de la industrialización del país, con el consecuente surgimiento de una clase obrera, el movimiento sindical inicia la búsqueda de soluciones a sus problemas sociales, sin encontrar respuesta favorable hasta la llegada de la revolución de 1910 y su culminación en la Constitución de 1917.

Conforme el desarrollo del país, el Seguro Social creció no en prestaciones ni en el mejoramiento del servicio, sino incorporando a una población que difícilmente ha podido proteger; el crecimiento vertical fue relegado en aras del crecimiento político y demagógico

Ultimamente, se ha comenzado a dar a la previsión las aplicaciones de que es susceptible, especialmente en lo que se refiere a los Seguros Sociales. El Estado, se ha dicho, se torna legítimo ante sí y ante la sociedad, cuando sus funciones están encaminadas a vigilar los intereses y el bienestar de los ciudadanos. Por ello, ante los actuales cambios políticos, económicos y sociales que vive el mundo, se hace cada día más urgente la necesidad de encauzar las políticas estatales, no solo al progreso y desarrollo económico de las naciones, sino a la consecución de la justicia social.

Uno de los instrumentos por medio de los cuales se realiza la justicia social, es la protección del individuo ante las diferentes contingencias y riesgos de la vida, mediante la Seguridad Social.

## Capítulo II.

### Aspectos generales del Seguro Social

#### II.1. Tipos y Ramas de Seguro.

##### II.1.A.- Tipos de Seguro.-

La ley del Seguro Social, en vigor a partir de 1º de Abril de 1973, distingue dos tipos de Seguro (artículo 6º L.S.S.): el obligatorio y el voluntario, cuyo análisis debemos efectuar al estudiar este ordenamiento normativo. La obligatoriedad se refleja tanto en la inscripción como en el pago de cuotas. El artículo 19 (L.S.S.) dispone que los patrones están obligados a registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, en un plazo no mayor de cinco días, así como el enterar las cuotas obrero patronales. La omisión de esta obligación los hace acreedores a sanciones y responsabilidades, según el artículo 21 (L.S.S.).

El régimen voluntario corresponde al capítulo VIII del título segundo que se refiere a los sujetos del artículo 13 (L.S.S.): no asalariados, campesinos, patrones, personas físicas y trabajadores domésticos, cuya incorporación se deja como facultad



discrecional del Instituto, por lo que hace a plazos, condiciones y modalidades. Asimismo, corresponde a los sujetos de aseguramiento decidir a su conveniencia, su inscripción.

Por lo tanto, el sistema de la ley, la diferencia entre un seguro obligatorio y uno voluntario depende del trato que se dé a los sujetos comprendidos en los artículos 12 y 13 (L.S.S.). El supuesto jurídico es el mismo y esto plantea el primer problema; observaremos: "Artículo 12 (L.S.S.): Son sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio". "Artículo 13 (L.S.S.): Igualmente son sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio..." El adverbio de modo "igualmente" significa: con igualdad, también, asimismo; esta palabra obliga a dar el mismo trato y sujetar a iguales condiciones ambos supuestos, sin permitir diferencia alguna. No sucede así en la Ley, que en el parrafo final del artículo 13 (L.S.S.) señala: "El Ejecutivo Federal, a propuesta del Instituto, determinara por decreto, las modalidades y fecha de incorporación obligatoria... De los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo...". El artículo 18 (L.S.S.) señala que en tanto se expidan los decretos, los sujetos de aseguramiento del artículo 13 (L.S.S.), podrán ser incorporados en los términos previstos en el capítulo VIII de este título, lo que

significa una diferencia de fondo, que deja sin efecto a dicho el adverbio "igualmente" del artículo 13 (L.S.S.). Si los sujetos pueden incorporarse y el Instituto esta facultado para abrir los lapsos de inscripción, no estamos frente a un régimen obligatorio, sino a un régimen voluntario. En el estudio de la ley se observa la figura de "la continuación voluntaria del régimen obligatorio" en la que "el asegurado... al ser dado de baja tiene el Derecho a continuar voluntariamente en el mismo...", (Artículo 194 L.S.S.) y donde esta continuación-terminación por declaración expresa firmada por el asegurado, o por dejar de pagar las cuotas por más de tres bimestralidades consecutivas (Artículo 196 L.S.S.), lo que significa que el asegurado se inscribe y se da de baja a su conveniencia. Las características de este tipo de Seguro corresponden al facultativo, conforme lo reconoce la propia ley, al permitir al Instituto contratar individual o colectivamente a éstos seguros (Artículo 224 L.S.S.), en beneficio de familiares que no estén protegidos. Las modalidades (artículo 227 L.S.S.) que se convengan hacen posible establecer la forma de poner término al aseguramiento.

Los Seguros adicionales también serán objeto de convenios (artículo 226 L.S.S.) para satisfacer las

prestaciones económicas pactadas en los contratos ley o en los contratos colectivos de trabajo, superiores a los establecidos en el Seguro Social. al pactarse las condiciones puede convenirse en las formas de terminación.

Los tipos de Seguro que establece la ley son:

- I.- Obligatorio.
- 2.- Voluntario.
- 3.- Facultativo.
- 4.- Adicional.

En la práctica, su manejo responde a éstos aspectos:

1.- Seguro Obligatorio:

- A) facultativo.
- B) adicional.

2.- Seguro voluntario:

- A) facultativo.

II.1.B.- Ramas del Seguro.

La rama del Seguro se relaciona con la posibilidad de que ocurra alguna contingencia: accidente, enfermedad, muerte, maternidad, cesación en el trabajo, vejez. Es distinta una rama a un tipo de seguro; así resulta inconveniente el enunciado del artículo 11 (L.S.S.): "el régimen obligatorio comprende los seguros de ...", Por las siguientes razones: a) se limita al régimen obligatorio, lo que obliga a remisiones constantes, en el seguro voluntario, a las ramas de este precepto; b) confunde a los Seguros con la rama y rompe la unidad de esta materia; un Seguro Social no se integra con varios seguros.

obligatorio.

Tipos o regímenes {

voluntario.

Seguro Social.

Ramas { (relacionadas con las  
contingencias.)

El mismo artículo 11 (L.S.S.) enumera las ramas:

- I.- Riesgos de trabajo;
- II.- Enfermedades y maternidad;
- III.- Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte;
- IV.- Guarderías para hijos de aseguradas; y
- V.- Retiro.

De manera general esta enumeración, permite algunas consideraciones importantes:

I.A.) El riesgo de trabajo esta por propia naturaleza a los prestadores de servicios personales y subordinados: "a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo". Deja afuera a los miembros de sociedades cooperativas, a los ejidatarios, colonos y pequeños propietarios organizados en grupos solidarios, sociedad local o unión de crédito, del artículo 12 (L.S.S.); así como a los sujetos del artículo 13 (L.S.S.) Los trabajadores se transforman en asegurados privilegiados, con derecho exclusivo a las prestaciones más elevadas. La Constitución, al señalar diversos grupos de los sectores sociales como sujetos del Seguro Social no los distingue sino que propicia un trato igual en cuanto a beneficios. Por estas razones, la primera rama del seguro debe modificarse para comprender las contingencias

derivadas de la causa que dio origen a la inscripción y proteger lo mismo al pequeño comerciante que se accidenta al trasladar su mercancía, al vendedor de billetes de lotería, al aseador de calzado, al ejidatario o a quien labore en un taller, oficina o en una gran empresa. El supuesto que determina la incorporación, es la actividad llevada al cabo por la persona: vender, asear, cultivar el campo, prestar servicios; esa actividad la enfrenta a posibles contingencias, contra las que se asegura, cuando ocurren se le deben otorgar prestaciones. Al no hacerlo la ley da lugar a distinciones ajenas tanto, a la naturaleza del Seguro como a la disposición constitucional.

II.B) La rama II relativa a enfermedades y maternidad es incongruente al no acreditarse una relación que justifique el hecho de comprender en un mismo capítulo las mismas contingencias: la enfermedad es un "Estado patológico derivado de la acción continuada de una causa" (artículo 50 L.S.S.). Sin embargo, en esta rama se protegen además de las enfermedades, los accidentes, que son resultado de una "lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior... producida repentinamente..." (artículo 49 L.S.S.). Siempre que no se trate de una enfermedad profesional (artículo

109 L.S.S.), pero produzca un supuesto de incapacidad para laborar (invalidez) llegando incluso a la muerte. Sería más correcto denominar a esta rama: contingencias ajenas a la causa de inscripción y comprender en los supuestos al accidente, enfermedad, invalidez y muerte.

Por otra parte, el embarazo y la maternidad son ajenos a las "enfermedades" en cuanto a su naturaleza, condiciones y prestaciones, por lo que resulta más adecuado tratarlos unidos a las guarderías, que son prestaciones a favor de los hijos de los asegurados.

III.C) La tercera rama al excluir la invalidez y la muerte se reduciría concretamente a los supuestos de edad del asegurado y tiempo de afiliación, con las prestaciones de vejez y cesantía en edad avanzada. La adecuada distinción de las ramas en el Seguro Social hace posible su comprensión así como el otorgamiento de prestaciones. El Instituto podría clasificar, calificar y otorgar sus servicios con mejor lógica, sin brincar de una segunda rama a la tercera, para revisar las condiciones de invalidez o muerte; también se evitaría pasar bruscamente de la segunda a la cuarta, para continuar con la atención a los hijos en las guardería, después de los cuarenta días de

nacidos hasta los cuatro años de edad. Las ramas que se proponen son las siguientes:

I.- Contingencias derivadas de la causa de la inscripción.

A) incapacidad transitoria ( enfermedades y accidentes ).

B) incapacitar permanente:

- parcial.

- total.

C) muerte.

II.- Contingencias ajenas a la causa de la inscripción.

A) enfermedades y accidentes.

B) invalidez.

C) muerte.

III.- Cesantía en edad avanzada y vejez.

IV.- Maternidad y guarderías.

II.2.- Naturaleza jurídica de la cuota.

El artículo 135 de la Ley del Seguro Social del 19 de enero de 1943, señalaba "que el título donde conste la obligación de pagar las aportaciones del Seguro Social tendrá el carácter de ejecutivo".



Un título ejecutivo es aquel documento que trae aparejada ejecución judicial, o sea, que obliga a un juez a dictar una resolución donde exista un acto de ejecución mediante un procedimiento ejecutivo.

Al observar que el Instituto tenía que promover necesariamente como cualquier particular un procedimiento de esta naturaleza, se encontraron con serias dificultades y retrasos en el cobro de cuotas por lo tardado de dicho procedimiento y por ser totalmente antieconómico.

El 24 de noviembre de 1944, el Ejecutivo Federal reformó esta disposición otorgando a dichas aportaciones el carácter fiscal, le concedió al I.M.S.S el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación y cobro.

Luego, el 1º de enero de 1945, la Ley de Ingresos de la Federación, incluyó a las aportaciones dentro del capítulo de derechos o ingresos de la Federación, situación que complico su naturaleza jurídica.

“El Tribunal Fiscal de la Federación en el juicio 4571/45, apoyó dicha ubicación con todas sus consecuencias legales al determinar:

“Deben considerarse como derechos tales aportaciones, haciéndose palpable esa naturaleza de las cuotas, por su inclusión en la Ley de Ingresos de la Federación, por lo que procede la acción de nulidad, pues las cuotas que se pretendían exigir al actor no han tenido como equivalente un servicio prestado a la actora o un beneficio recibido a sus trabajadores”.

“Posteriormente, se consideró incorrecta esta clasificación ubicándose de nueva cuenta en la Ley de Ingresos de la Federación, en el capítulo de Impuestos. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 4607/55, informe de 1971, estableció lo siguiente, sin lugar a dudas y de manera notoriamente contradictoria:

“El legislador ordinario en su artículo 135 de la Ley del Seguro Social, dio el carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que deberían cubrir los patrones como parte de los recursos destinados a la Seguridad Social, considerando a las cuotas como contribuciones de Derecho Público de origen gremial.

Puede estimarse como un cumplimiento de prestaciones del patrón en bien del trabajador constituyendo en salario solidarizado o socializado que halla su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto por el artículo 123 de la Carta Magna, de tal manera que las cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio Público del Seguro Social, quedan comprendidas dentro de los tributos que impone el Estado a las partes con fines Parafiscales, con carácter obligatorio para un fin consagrado en beneficio de una persona jurídica distinta al Estado”.

“Los capitales constitutivos contenidos en el artículo en el artículo 48 de la Ley del Seguro Social, no tienen origen en la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Federal, sino que su fundamento se encuentra en el artículo 123, fracciones XIV y XXIX de la propia Constitución...En consecuencia, el pago de los capítulos constitutivos no tiene ninguna relación con el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal, que consigna la obligación de los mexicanos de contribuir con los gastos públicos de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y por ello, no rige para los citados capitales constitutivos los principios en el contenido de

---

constitutivos los principios en el contenido de proporcionalidad y equidad, los cuales son exclusivos de las prestaciones fiscales".<sup>1</sup>

No obstante lo anterior, el Tribunal Fiscal de la Federación en pleno de dos de febrero de 1966 en contradicción de las resoluciones dictadas en los Juicios 4155/56 y 3377/56, definió la confusión existente al señalar que los créditos fiscales como lo son las aportaciones al Seguro Social, deben tener forzosamente su fundamento constitucional en el artículo 31 fracción IV, en virtud de que en el artículo 123 no se derivan obligaciones de estas características, menos aún de que el Instituto pueda determinar en cantidad líquida y cobrarlos de manera proporcional y equitativa, en beneficio de la seguridad jurídica; sin embargo en el amparo en revisión 4607/55 la Corte consideró que el fundamento, no es estrictamente la materia tributaria sino lo dispuesto por el artículo 123 Constitucional por ser un servicio público, aceptando la tesis de parafiscalidad en las cuotas.

"No es aceptable establecer que las cuotas sean impuestos ya que éstos son prestaciones en dinero o

---

<sup>1</sup> TENA SUCK, Rafael y MORALES HUGO Italo, Derecho de la Seguridad Social, Ed. PAC. México, 1986. pp. 97 y 98.

en especie que fija la Ley con carácter general y obligatorios a cargo de personas físicas o morales para cubrir los gastos públicos”.

“las cuotas obrero-patronales no son impuestos, toda vez que el aportante no recibe una aportación directa sino que se destinan al soporte del Seguro Social, no son generales, es decir, no todos los mexicanos están obligados a cubrirlos sólo los Señalados por el artículo 12 y 13 de la Ley, ni toda la colectividad se beneficia, así, al estar asegurados disminuyen sus gastos de asistencia médica y social”.

“Tampoco puede considerarse como derechos, ya que éstos son las contraprestaciones de un servicio público voluntario, las cuotas tienen un carácter forzoso que provoca su exigibilidad y ejecución”.

“Javier Moreno Padilla, ha sostenido que no obstante esta situación y que el origen fiscal de las cuotas tuvo un carácter pragmático, la evolución misma del Derecho Fiscal ha llevado a incluir estas cotizaciones con el carácter de contribuciones de Seguridad Social para beneficio de los trabajadores, sin embargo, la tendencia es la de pagar cuotas de Seguridad Social en cargas impositivas”.

“Los moldes legales no alcanzan a explicar el problema por lo que han tenido que crearse instituciones como la Parafiscalidad (es decir, a un lado de lo fiscal) y el concepto de aportación de Seguridad Social; sin poner en duda que ineludiblemente tienen el carácter de fiscal las aportaciones del Seguro Social”.<sup>2</sup>

### II.3.- Prestaciones.

Las prestaciones son los beneficios a que tienen derecho los asegurados, pensionados o familiares con motivo de una contingencia que altere la salud y las posibilidades de trabajo o los ingresos económicos; también representan una protección que se debe dar conforme años cotizados o edad de las personas. Asimismo, incluyen aquellos aspectos relativos a la comunidad, con base en la solidaridad, para la capacitación, el esparcimiento o la salud.

Una prestación efectiva debe ser otorgada adecuada y oportunamente. Es defecto grave de la institución negar un servicio o no otorgarlo con la celeridad necesaria. En este sentido, la atingencia en

---

<sup>2</sup> Ibidem. p. 99.

las instituciones es base de sustentación para su confiabilidad.

Los derechohabientes pueden reclamar legalmente a las instituciones el cumplimiento de las obligaciones y el reconocimiento de derechos. Conviene que las leyes de Seguro Social contengan recursos para agilizar procedimientos de forma clara, sencilla y efectiva.

#### II.4.A. Prestaciones Económicas.

Tiene por objeto mantener la capacidad económica de la persona, inmediatamente y conforme a los ingresos del asegurado que fundamentan la cuota. De la Ley del Seguro Social, podemos derivar las siguientes figuras con los criterios que surgen de cada una de ellas.

##### I.-Subsidio.

Es la prestación más próxima cuando se presenta una contingencia; está limitada a los asegurados.

La palabra *subsidio* no es adecuada; en nuestro medio se entiende como una concesión o dádiva, no

obligada por la ley. Su pago debe comprender lapsos reducidos para facilitar ingresos que permitan sufragar gastos normales del asegurado y de sus dependientes económicos.

## **II.- Ayudas**

Son prestaciones ocasionales, que deben limitarse a personas o condiciones muy especiales. Las más importantes, entre nosotros, son las ayudas para gastos de matrimonio, ayuda para gastos de defunción y ayuda asistencial. No se pretende cubrir una necesidad sino atenuar los efectos de una contingencia.

## **III.- Asignación**

Este término se asimila a la remuneración o ingreso, con mayor corrección que el subsidio o la ayuda. En la Ley del Seguro Social se limita a un porcentaje adicional a la pensión, por cargas familiares.

## **IV.- Pensión**

Constituye una prestación de máxima importancia, de cuantía o duración superior a



cualquier otra, cuya efectividad justifica la existencia del Seguro.

## **V.-Indemnización**

Es el término más desafortunado que se emplea en relación con el Seguro Social. Indemnizar es resarcir de un daño o perjuicio, para lo que se requiere determinar a el sujeto responsable; el Seguro no repara daños sino atiende contingencias mediante las prestaciones y servicios. Sin embargo en la práctica se limita a verdaderas situaciones de excepción: Cálculo mínimo de pensión en el IMSS, por un lado; por el otro , extinción de la relación de trabajo, en el ISSSTE.

### **II.4.B. Prestaciones Médicas.**

Implican la atención integral del individuo para restablecer su armonía, que puede alterarse mediante un proceso más o menos lento, pero continuo, expresado en una enfermedad o por una acción repentina, producida por un agente externo en forma violenta, como un accidente. Las causas, orígenes y responsables, son secundarios; lo que preocupa es la salud, entendida su integridad como el mantenimiento del equilibrio interno, base del

bienestar. Los factores que lo alteran son muy variados: psicológicos, externos o internos. Estar bien en sentirse bien, y el bienestar es objeto primario del Seguro Social.

Las más importantes prestaciones son: asistencia médica (consulta, diagnóstico, curación, atención), quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica. Deben procurarse aparatos de prótesis y ortopedia, así como establecer mecanismos, procedimientos y lugares adecuados de rehabilitación.

Estas prestaciones atienden los aspectos fundamentales de la medicina preventiva, curativa y de rehabilitación, a fin de que la atención sea integral y responda a las necesidades de la persona.

Comprenden las prestaciones sociales y los servicios de solidaridad social (Art. 232, Ley del Seguro Social). Las prestaciones sociales tienen un triple objeto: fomentar la salud general mediante medidas preventivas; capacitar a la población en forma especial a los derechohabientes y fomentar la recreación sana de la comunidad. Los servicios de solidaridad social son prestaciones médicas para la población económicamente marginada, que da como

contraprestación una cuota reducida, un pago en especie o un servicio.

## Capítulo III.

### Retiro y vivienda.

#### III.1. Protección por edad y tiempo de servicios:

##### A) Jubilación:

Aún cuando esta pensión no corresponde directamente al Instituto Mexicano del Seguro Social, por ser propio de los trabajadores al servicio del Estado, es decir, por estar reglamentado por la Ley del I.S.S.S.T.E., es una medida muy prudente de protección de la cual gozan los trabajadores del gobierno al momento del retiro, dándose esto en razón de los años de servicios que se hayan prestado al Estado.

Los mencionados trabajadores burocráticos cuentan, además de la jubilación, con los siguientes seguros (según Ley del I.S.S.S.T.E.):

- 1.- De retiro por edad avanzada y tiempo de servicios.
- 2.- De invalidez, y
- 3.- De cesantía en edad avanzada.

En el caso del seguro de Jubilación le será otorgada a el trabajador con treinta años o más de servicios, sin importar su edad, tendrá derecho a la pensión, otorgándosele el 100% del sueldo regulador. Comenzará a partir del momento en que el trabajador cause baja y reciba el último sueldo.

#### **B) Vejez:**

La ley no establece un concepto de vejez porque los signos que implican varian según las condiciones de las personas. Algunos puede estimar que se trata de la edad en que las facultades físicas o mentales van disminuyendo; para otros es el color del cabello, el endurecimiento de las arterias o la dificultad del movimiento. El termino resulta inadecuado, sobre todo si se le da la connotación de necesidad o imposibilidad para llevar a cabo el trabajo. Resulta más correcto hablar de edad y tiempo de servicios, como elementos objetivos, sin prejuzgar la condición del asegurado.

Tendrá Derecho a recibir una pensión por este concepto la persona que tenga una edad mínima de 65 años y 500 semanas de cotización, aproximadamente 10 años en el Seguro Social (artículo 138 L.S.S.). El Derecho a disfrutar de pensión se genera a partir del

día en que el asegurado cumpla con los requisitos mencionados (artículo 139 L.S.S.), sin que de manera alguna pueda obligar a dicho asegurado a retirarse del trabajo, ya que se consigna como una facultad (artículo 140 L.S.S.); requiere de previa solicitud (artículo 141 L.S.S.) y se le cubrirá a partir de la fecha en que haya dejado de trabajar. Esta afirmación es confusa; pueden darse dos situaciones distintas: que deje de trabajar y que solicite la pensión. Una persona puede perder el carácter de asegurado y no desear la pensión o ignorar que tenga Derecho a ella, sin que prescriba su Derecho a reclamarla en cualquier momento; en términos del artículo 279 (L.S.S.) prescribe en un año el Derecho a reclamar cualquier mensualidad de pensión, asignación familiar o ayuda existencial. De esto último se diría que no se cubrirá la pensión a partir de la fecha en que haya dejado de trabajar; por otra parte, en el acuerdo de concesión se expresará la cuantía, el método de calculo empleado y en su caso, la fecha a partir de la cual tendrá vigencia (artículo 272 L.S.S.). Con lo que debemos concluir que el solicitante tiene Derecho a reclamar el pago del último año, siempre que no lo hubiese laborado o permanecido con el carácter de asegurado.

Además de la pensión el asegurado tiene Derecho de recibir asignaciones familiares por su esposa o concubina e hijos; que a falta de éstos, por los padres que dependen económicamente. Cuando no haya persona que genere Derecho a la asignación se podrá conceder ayuda existencial hasta de un 15% del monto de la pensión, para que pueda contar con una persona que lo atienda. Además conserva su Derecho a recibir prestaciones médicas, asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria y farmacéutica, sin limitación.

### C) Cesantía en edad avanzada:

Distinto de lo que ocurre en el caso de la vejez la Ley da una idea de lo que para sus efectos entiende por cesantía en edad avanzada: Quedar privada de trabajos remunerados, al contar con más de sesenta años de edad ( artículo 243 L.S.S.). Es más objetiva en su concepto; corresponde a un Seguro de desempleo y da base para que el sector organizado de los trabajadores pugne por disminuir los requisitos tanto de edad como de semanas de cotización: un mínimo de quinientas, aproximadamente diez años (artículo 145 L.S.S.).

El Derecho al goce de la pensión comenzará cuando el asegurado cumpla con los requisitos de edad y semanas de cotización, siempre que esté privado de un trabajo remunerado, condicionado a la solicitud de otorgamiento de a pensión ( artículo 146 L.S.S.). Es necesario aclarar que el solicitante debe ser dado de baja en el régimen obligatorio, como elemento de Prueba de que se encuentra sin trabajo remunerado. Un técnico y un profesional pueden continuar trabajando por su cuenta, sin incorporarse al Seguro Social, tener ingresos y gozar de su pensión de cesantía.

Además de la pensión, el asegurado tiene Derecho a recibir la asignaciones familiares como en el caso de la vejez, ayuda asistencial y asistencia médica (artículo 144 L.S.S.). El cálculo de la pensión se efectua con base de la vejez, calculando la que le correspondería, sobre edad (artículo 147 L.S.S.). A la resultante corresponde el 100% y conforme a la edad del asegurado se estima el monto de la pensión (artículo 171 L.S.S.).

60 años ----- 75%

61 años ----- 80%

62 años ----- 85%

63 años ----- 90%



64 años ----- 95%

Esto la convierte en más de una pensión disminuida de vejez, que de cesantía. La ley determina que el computo aumentara el porcentaje siguiente, cuando la edad rebase, los seis meses, sin precisar si la fecha será la de la solicitud, la de la aprobación de la pensión o la del primer pago. Debe estarse a lo que más favorezca al asegurado, de tal manera que si el acuerdo del Consejo Técnico se retrotrae a la fecha de la baja, o al año anterior si la baja lo excede, el calculo debe tomar en cuenta la edad que tenía al ser dado de baja, al solicitar la pensión o al aprobar la misma, lo que en cada caso resulte más conveniente al asegurado.

El otorgamiento de la pensión depende de la voluntad del asegurado, quien solicita su otorgamiento conforme a sus intereses y conveniencia; por esta razón, una vez concedida, el asegurado no puede reclamar las pensiones de invalidez o vejez (artículo 148 L.S.S.). Desde luego, si el pensionado con Cesantía regresa al régimen de asegurado, generara el Derecho a recibir diversas pensiones, modificación a su favor, cuando esté en el

supuesto de la Ley (edad, semanas de cotización), conforme a la fracción IV del artículo 183 (L.S.S.).

#### **D) Prima de Antigüedad.**

La ley del Seguro Social de 1970 recoge en su artículo 162 esta figura. Muchos contratos colectivos de trabajo y empresas en forma unilateral, habían consignado el estímulo para los trabajadores por los servicios prestados: "Los trabajadores de planta tienen derecho a una prima de antigüedad, que consistirá en el importe de doce días de salario, por cada año de servicios".

En este artículo 162 (L.S.S.), acoge una práctica que está adoptada en diversos contratos colectivos y que constituye una aspiración legítima de los trabajadores: la permanencia en la empresa es una fuente de ingreso anual, al que se le dá el nombre de antigüedad, cuyo monto equivale a doce días de salario por cada año de servicios. La prima deberá pagarse cuando el trabajador se separe voluntariamente o sea separado o se separe con causa justificada. Sin emargo se estableció una condición en que la prima solo se pagará, cuando se trate de retiro voluntario, solo si el trabajador se retira después de quince años de servicio, modalidad

que tiene por objeto evitar, en la medida de lo posible, la deserción de los trabajadores.

Esta prestación a diferencia de la anterior, tiene un fundamento distinto, ya que las otras tienen su fuente en los riesgos de que estamos expuestos los hombres, riesgos que son los naturales en el proceso de desarrollo y evolutivo del ser humano, como la muerte, la invalidez o la vejez; o sencillamente los que se relacionan con el trabajo. Se trata de una prestación que se deriva del solo hecho del trabajo, por lo que, al igual que las vacaciones, debe otorgárseles a los trabajadores por el simple transcurso del tiempo, sin que en ella entre la idea del riesgo; esta es una institución emparentada con la que se conoce como el Fondo de Ahorro, que es también independiente de las prestaciones que otorga el ahora quebrado Seguro Social. Es importante no confundir una de la otra, y que el Fondo de Ahorro se integra con la aportación voluntaria de los trabajadores. La empresa puede aportar, ya que cuando así lo hace, debe considerarse como una prestación adicional. Por último quiero agregar que esta prestación es un derecho que deriva, no de la idea de la Seguridad Social, sino del hecho de la prestación de servicios a la empresa; esta no pretende cubrir un riesgo sino otorgar a los

trabajadores un beneficio por cada año de servicios que prestan.

### III.2.- Antecedentes de protección a la vivienda.

A) Fracción XII, apartado "A", del artículo 123 de la Constitución.

La Confederación de Trabajadores de México en reunión del 17 de mayo de 1971, presidida por el ejecutivo federal y acompañados por el sector empresarial, propuso la creación de la Comisión Nacional Tripartita que estudiará y presentará soluciones a los temas abordados en esa ocasión. Formó parte de la agenda el problema habitacional, del que se señaló el déficit de viviendas en 1961 estimado en un millón cien mil y al año de 1970 en 1.9 millones, lo que significa que para 1980 se podría llegar a la cifra de cuatro millones. Deben darse facilidades se dijo, en la ciudad, para que el trabajador ocupe lícitamente un pedazo de suelo urbano.

El sector patronal ofreció su cooperación a efecto de formular, con el sector obrero y el gubernamental, planes adecuados a la solución del

problema que incluye desde la auto-ayuda hasta los más complejos mecanismos de financiamiento.

El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular propuso la creación de un fondo de habitación que, a través del Convenio de Vivienda, permita a empresas, trabajadores y Estado, su establecimiento e incremento; señaló que se pueden proporcionar viviendas aun sin enganche; el sistema de adjudicación podría referirse a la venta con reserva de dominio; no sería necesario el aval directo para este tipo de operaciones como exigencia bancaria de garantía colateral.

El 24 de diciembre de 1971 se recibió en la Cámara de Diputados la iniciativa, a propuestas del Ejecutivo Federal, para reformar la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 constitucional por estimar que:

"El Gobierno de la República ha insistido reiteradamente en acelerar todos los procesos que concurran a una más justa distribución del ingreso y mejorar sustancialmente el bienestar de la clase trabajadora, independientemente de la dimensión de

las empresas en las que sus miembros laboran o de su ubicación geográfica.

“Ello sólo es factible si se establece un sistema más amplio de solidaridad social en el que la obligación que actualmente tiene los patrones respecto de sus propios trabajadores sirva de base a un organismo institucional de financiamiento e inversión, de carácter nacional. Así será posible satisfacer, en el volumen y con la intensidad que se requiere, las demandas de habitación y facilitar, al mismo tiempo, el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las empresas.

“La operación de un fondo nacional no solo permitirá cumplir el objetivo que se propuso el constituyente de 1917, sino que la adquisición en propiedad de sus habitaciones y la integración de un patrimonio familiar, los mantendrá al margen de las contingencias inherentes a la situación económica de una empresa determinada o al cambio de patrón y ampliará satisfactoriamente el número de personas beneficiadas....

“El Ejecutivo Federal a mi cargo se ha propuesto además de la canalización de un volumen importante de recursos crediticios hacia este fondo, con lo que se

obtendrá la dotación inicial necesaria para que el programa se lleve a cabo con la mayor celeridad, así mismo, el flujo reciente de aportaciones que reciba posteriormente permitirá multiplicar sus beneficios y extenderlos a los sectores más necesitados, llevando así el instrumento mencionado a distintas clases de la población y prolongarlo de una a otra generación de mexicanos.

“El plan comprende no sólo la construcción de viviendas, sino también la regeneración de las actuales y el mejoramiento permanente de las que adelante se edifiquen. Prevee tanto el aprovechamiento de las zonas ya urbanizadas, como el desarrollo de otras futuras mediante la constitución de reservas territoriales. El organismo responsable de la ejecución de este programa podrá coordinarse con otras dependencias públicas a fin de que, dentro de una política integrada, se amplíen los servicios municipales, se desenvuelvan armoniosamente las ciudades y se eviten, en lo posible, los traslados innecesarios de los trabajadores por las largas distancias entre sus domicilios y sus centros de trabajo....”

## **B) EI INFONAVIT.**

Como resultado de la modificación constitucional, para permitir operatividad a la reforma y la expedición de la Ley que crearía al Instituto administrador del Fondo de la Vivienda, se reformó el capítulo respectivo y otros artículos de la Ley Federal del Trabajo, por iniciativa presentada el 24 de diciembre de 1971, discutida y aprobada en el abril de 1972.

En la exposición de motivos se señala:

"La obligación de contribuir a este fondo por parte de los patrones, así como las modalidades mediante las cuales habrán de extenderse a la posibilidad de que los trabajadores adquieran sus habitaciones, requiere, entre otras medidas, reformar el artículo 4º, del capítulo III de la Ley Federal del Trabajo y los artículos 9 y 110 del propio ordenamiento en los términos de la presente iniciativa.

"Las características fundamentales de las reformas que se proponen en relación con las disposiciones de la Ley anterior, son las siguientes:

"Se hace extensivo el derecho a que los trabajadores temporales y eventuales se les



proporcione habitación y se suprime en la limitación contenida en el artículo 135 de la Ley que se reforma y que únicamente se confiere ese derecho a los trabajadores de planta permanentes con una antigüedad de un año por lo menos.

"Se establece que la totalidad de las aportaciones que hagan las empresas al Fondo Nacional de la Vivienda se destinará a la constitución de depósitos en favor de los trabajadores. Esta prestación viene a sustituir al sistema de contratación fragmentaria y a nivel de cada empresa se establece la Ley vigente.

"Con la reforma que ahora se propone, los trabajadores dispondrán de una aportación fija y permanente que las empresas realizarán en su favor y tendrá acceso a créditos que le serán otorgados por el organismo que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

"Las organizaciones de trabajadores consideran que esta prestación, que a la vez proporciona los recursos necesarios para el financiamiento de habitaciones y constituye un fondo de ahorro para los trabajadores y sus beneficiarios, substituye con ventaja la compensación por diferencia de renta que

establece el artículo 151 vigente: toda vez que, en el texto actual, dicha compensación queda sujeta a las eventualidades de un convenio entre las partes y no cumple la finalidad de habilitar al trabajador para adquirir su casa en propiedad.

"Por lo que hace al artículo 97 de la Ley, fue necesario conservar la excepción contenida en la fracción II, para que pueda seguir siendo objeto de descuento los salarios mínimos de los trabajadores que, por razones distintas a las previstas en las reformas que ahora se proponen, o de acuerdo con las disposiciones en vigor, estén ocupando en arrendamiento casas que sean propiedad de sus patrones.

"Se consideró también necesario añadir a tal artículo una fracción III, con el propósito de facilitar el funcionamiento del Fondo Nacional de la Vivienda. En esta nueva fracción se prevé que los trabajadores podrán libremente aceptar, por créditos contraídos con el Fondo, descuentos que, en todo caso, no podrán exceder del veinte por ciento del salario...

"Se exime a los patrones de la obligación de pagar las aportaciones respectivas por sus trabajadores domésticos. Esto, tomando en cuenta la

naturaleza particular de la relación, así como el hecho de que la prestación de este tipo de servicios implica, habitualmente, la de recibir habitación, tal como lo prevé el artículo 334 de la Ley. Además, se estima que, por no tratarse propiamente de empresas, no se contaría con esa excepción, el nuevo texto constitucional.

“El artículo 147 autoriza al Ejecutivo para determinar las modalidades con que se incorporarán al régimen previsto en este capítulo los deportistas profesionales o los trabajadores a domicilio, Atendiendo a las condiciones especiales de esta actividad.

“Se consideró, por otra parte, que el propio Ejecutivo debería tener la misma facultad respecto a las empresas que, por lo limitado del capital o de sus ingresos, ameriten el tratamiento especial. El artículo 148 prevé también que las resoluciones que al respecto se dicten podrán revisarse total o parcialmente cuando, a juicio del Ejecutivo, existan circunstancias que lo justifiquen, a fin de no establecer estatutos permanentes que no corresponderían al carácter dinámico de nuestra economía ni a los progresos que se pretenden alcanzar en los sistemas recaudatorios.

" Con objeto de evitar posteriores controversias y facilitar la recaudación, se precisa lo que habrá de entenderse por salario para el efecto de determinar la obligación empresarial de aportar recursos al fondo. El artículo 143 señala que, dentro del régimen que se establece, las aportaciones patronales deberán hacerse sobre la base de la cantidad que reciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria.

"Se consideró igualmente conveniente un tope máximo para el pago de la contribucion que será de diez veces el salario mínimo vigente de la zona en que se trate. De este modo, los trabajadores de salarios más altos estarán incorporados al régimen, pero los patrones no tendrán la obligación de cotizar por ellos más allá del límite establecido, que variará gradualmente conforme a la elevación de los salarios mínimos y no habrá por consiguiente necesario, que se propongan reformas sucesivas a la Ley, por este concepto. Además, se obtendrá que el financiamiento que los trabajadores podrán recibir de este fondo no alcance cuantías tales que excedan a su finalidad.....

El 28 de marzo de 1972, la Cámara de Diputados conoció la iniciativa Presidencial que proponía la creación de la Ley del Instituto del Fondo Nacional

de la Vivienda para los Trabajadores. De la exposición de motivos destaca lo siguiente:

“El Instituto se define como un organismo de servicio social que, de ser creado por el Congreso de la Union, quedará tipificado como un organismo fiscal autónomo....

“La Asamblea General, responsable de determinar la política y los programas que habrán de orientar la marcha de la institución, estará integrada por un adecuado número de representantes, miembros de los diversos sectores. Se estima conveniente, sin embargo, no otorgar el voto a título individual, sino que exprese unitariamente, por sector, ya que tratándose de resoluciones de carácter general, en las que importa la firmeza y estabilidad de criterios y considerando que de las votaciones de la Asamblea surgirá la integración de otros órganos de gobierno, es sin duda necesaria la unificación de opiniones y de posiciones en el seno de cada representación.

“En cambio, tanto en el Consejo de Administración como en la Comisión de Vigilancia, se propone que el voto sea individual, ya que se considera que las cuestiones de carácter técnico que habrán de resolverse, e inclusive no pocos casos

concretos, podrán ser mejor tratados por el criterio individual de cada uno de los integrantes de esos órganos.

"Al consejo de administración corresponderá principalmente decidir sobre inversiones y operaciones del Instituto, reglamentar sus actividades y resolver sobretodo el establecimiento de comisiones consultivas regionales que asesoren y propongan proyectos de vivienda en sus respectivas circunscripciones territoriales.

"En la Comisión de Vigilancia también estarán representados los factores de la producción junto al Gobierno Federal. Sus atribuciones de vigilancia y auditoría se complementarán con otras, de carácter correctivo, que le permitirá proponer medios tendientes a mejorar el funcionamiento del Instituto.

"Un Director General nombrado por la Asamblea General a propuesta del C. Presidente de la República encabezará los órganos ejecutivos. Es evidente que la operación cotidiana de una institución como la que la ley establece, debe descansar en la responsabilidad del personal técnico y con líneas de mando claramente definidas que eviten todo genero de distorsiones administrativas.

"En virtud de que la autoridad ejecutiva del Instituto es unitaria, se propone el establecimiento de dos Directores Sectoriales, que tendrán como exclusiva función el servir de enlace entre su respectiva representación y el Director General. Así este último podrá consultar cuando lo estime conveniente y recibir las sugerencias de un miembro calificado de cada uno de los sectores interesados en la marcha del Instituto...

"El sistema de financiamiento se estructura conforme al régimen previsto por la Constitución dentro del cual los recursos del Instituto deberán destinarse al otorgamiento de créditos a los trabajadores titulares de depósitos, para la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoras de habitaciones o para el pago de pasivos adquiridos por éstos conceptos, así como a la concesión de créditos o promotores o constructores, destinados a la edificación de conjuntos habitacionales, cuyas viviendas sean adquiridas en propiedad por los trabajadores.

"Los créditos en favor de los trabajadores se concederán a una tasa de interés anual del 4% sobre saldos insolutos, notoriamente inferior a la que

prevalece en el mercado, y a plázos no menores de 10 y 20 años; esto último tratándose de prestamos para la construcción o adquisición de habitaciones.

"Este sistema, particularmente benéfico para los trabajadores que reciban crédito del Instituto, se fortalece con una disposición que prevé una prórroga hasta de doce meses en el pago, sin intereses, de las amortizaciones correspondientes, en los casos, en que el acreditado deje de estar sujeto a una relación laboral...

"En atención al carácter financiero del organismo, su control y vigilancia, quedan encomendados a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La primera deberá intervenir y vigilar que la contabilidad del Instituto y sus operaciones se ajusten a las normas establecidas, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que a su juicio encuentre, pero que se corrijan. Esta Secretaría deberá opinar sobre los valores de renta fija en que el Instituto puede invertir transitoriamente sus recursos, aprobar los financiamientos que reciba y vigilar sus programas financieros anuales no excedan a sus presupuestos de



ingresos corrientes y a los financiamientos que se le concedan...

“La pérdida de la calidad de asalariado y sus efectos han sido determinados con precisión con objeto de extender, dentro de los límites posibles, los beneficios del sistema. Así solo al transcurrir doce meses desde el momento de dejar de prestar servicios a un patrón, se entenderá que ha terminado la relación de trabajo, salvo que exista litigio pendiente ante las autoridades laborales. De esta forma, se impiden las sucesivas altas y bajas, que implica inútiles gastos administrativos, y se mantienen los depósitos a favor del trabajador...”

“De acuerdo con el artículo 29, tanto las obligaciones patronales de hacer las aportaciones al Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores y entrar en su caso, los descuentos, como los mecanismos para su cobro, tienen el carácter de fiscales. Consecuentemente, el incumplimiento de esas obligaciones, caen en el ámbito de las infracciones fiscales.”

La Cámara de Diputados introdujo modificaciones a los artículos 10, 42, 43, 46, 47 y 48 de la Ley del Instituto de Fondo Nacional de la

Vivienda para los Trabajadores, que no alteran los propósitos de la Exposición de Motivos de la iniciativa.

Las reformas que se llevaron a cabo a la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo, así como la expedición de la Ley de Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores presentan los siguientes aspectos:

1.- Se transforma la obligación patronal de otorgar habitaciones a sus trabajadores, por la aportación del cinco por ciento de los salarios.

2.- Se configura un Instituto como el organismo obligado de atender el problema habitacional de los trabajadores.

3.- Se amplía el derecho a todos los trabajadores, sin tomar en cuenta el número de los que laboran en una empresa o la ubicación de ésta.

4.- Se condiciona el derecho de los trabajadores a obtener habitación del Instituto, a un sorteo que se efectúe de acuerdo al número de casas que se asignen por región.

5.- Se otorga derecho a la obtención de créditos para los trabajadores a efecto de que puedan tener posibilidad de adquisición, construcción, reparación, ampliación y mejoras de habitaciones.

6.- El derecho de créditos está sujeto a una prelación que toma en cuenta las necesidades de los trabajadores. En igualdad de circunstancias, se sujetarán a sorteos.

7.- También se concede crédito, con las mismas condiciones, para el pago de pasivos derivados de habitaciones.

8.- Se otorgarán créditos a promotores o constructores de casas destinadas a trabajadores.

9.- El trabajador puede retirar el fondo acumulado a su favor, por incapacidad, jubilación o porque deje de estar sujeto a una relación laboral.

10.- Los beneficiarios del trabajador pueden obtener el fondo acumulado en caso de fallecimiento.

11.- Transcurridos diez años de aportación a su favor, los trabajadores tendrán derecho a efectuar

retiro total de los depósitos constituidos a su favor cuando dejen de estar sujetos a una relación laboral y cuenten con cincuenta años de edad mínima.

Como puede verse, la situación inicial ha variado totalmente. El Instituto, en éstos años de operación, ha atendido en mínima parte el problema de los trabajadores y se encuentra muy lejos de alcanzar los primeros programas que elaboran al respecto. Esta es, sin embargo, una forma práctica de hacer frente a la permanente inquietud y de traducir en pequeñas realidades, la aspiración que fue letra muerta más de cincuenta años.

## Capítulo IV.

### El Sistema de Ahorro para el Retiro.

#### IV.1.- Entorno del Seguro Social.

Las reformas recientes a las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores y, como consecuencia del Impuesto Sobre la Renta, en pleno vigor a partir del 1° de mayo de 1992 y de aplicación total del 1° de julio de 1992, tienen como objetivo el aumentar la capacidad financiera de los bancos privados para aumentar, en la misma medida, sus posibilidades de otorgamiento de créditos.

El Presidente de la República en turno, Carlos Salinas de Gortari, iniciador de la reforma, así lo señala en su exposición de motivos, cuando afirma: "Se requiere de ahorro de largo plazo para hacer posible el financiamiento a plazos mayores".

Sin embargo, las reformas señalan lo siguiente: "El propio Banco de México, actuando por cuenta del mencionado Instituto, deberá invertir dichos recursos en créditos a cargo del Gobierno Federal" (artículo 183-I, L.S.S.); "Las reservas deberán invertirse en

valores a cargo del Gobierno Federal o en su defecto, de Emisores de la más alta calidad crediticia, que paguen una tasa de interés competitiva" (artículo 261, L.S.S.). El INFONAVIT determinara "las reservas que deban constituirse para asegurar la operación del Fondo Nacional de la Vivienda y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del Instituto. Estas reservas deberán invertirse en valores a cargo del Gobierno Federal" (artículo 16 XL, INFONAVIT). De lo anterior se concluye que el fondo de ahorro, con sus dos subcuentas, de retiro y de vivienda, son créditos o inversiones a cargo del Gobierno Federal, el que en última instancia dispondrá de los mismos y les dará el destino que juzgue conveniente, sin necesidad de llevarlo a financiamiento productivo.

Para fomentar el ahorro de los trabajadores se instrumenta la aportación obligatoria de los patrones junto con el dos por ciento sobre los salarios. Como si se tratara de una tasa impositiva adicional, se establece un tope de veinticinco veces el salario mínimo, que van más allá del doscientos por ciento del máximo en el que se mantienen las cuotas directas al Seguro Social. Tanto el cobro como las acciones inherentes dependen de la Secretaría de Hacienda,

vía bancos de primer piso, Banco de México y Comisión Nacional Bancaria.

La estructura del Instituto Mexicano del Seguro Social, al contar con órganos de gobierno propios, se altera al crear un Comité Técnico, autónomo en su composición y en sus determinaciones, donde los trabajadores contarán con un asiento que "amablemente", por modificación en la Cámara de Diputados, les cede el Instituto y otro para los patrones. La Secretaría de Hacienda tiene el control de este comité, con tres asientos propios y dos del Banco de México, a los que se agrega uno de la Secretaría de Trabajo, cuya presencia no se justifica y sin razón que lo justifique, otro representante del gobierno; se determina con base en el sistema tripartita del I.M.S.S. La presencia de los sectores de trabajadores y patrones es irrelevante en la toma de decisiones, por su evidente desventaja; las determinaciones se tomarán por mayoría, conforme la línea e interés del gobierno.

Las reformas, a la ley del INFONAVIT, le retiran su facultad receptora de cuotas, que ahora tendrán los bancos, aún cuando incrementan sus facultades como organismo fiscal autónomo para contar con un procedimiento administrativo económico coactivo de

los patrones, similar al del I.M.S.S., complicando los procedimientos administrativos. Destaca la incapacidad de este Instituto para dotar de habitación a los trabajadores y otorgarles crédito con tal fin; se pretende, a veinte años de su creación, reducir irregularidades en la dotación de contratos.

La reforma a las dos leyes, da una injerencia desmedida a la Secretaría de Hacienda, sin fundamento constitucional; La Secretaría, como dependencia del Ejecutivo Federal, tiene su base legal en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual emerge del artículo 90 Constitucional; Además, el ejecutivo solo puede contar con las atribuciones expresamente señaladas en el artículo 89 de la Constitución o en cualquier otra disposición de ese supremo orgánico. En la ley fundamental no se faculta "expresamente" al Presidente de la República y por tanto a alguna Secretaría de Estado, para intervenir en el régimen del Seguro Social, por tanto, resulta inconstitucional dar facultades tanto a la Secretaría de Hacienda, como a la Secretaría del Trabajo y al Banco de México, en las reformas de las leyes que se analizan. Además de captar las cuotas del fondo de ahorro, dividió en dos subcuentas, de retiro y de vivienda, contara con un elemento adicional para reconocer



salarios, sus retenciones fiscales y determinar la capacidad económica de las empresas. El Registro Federal de Causantes se convertirá en un instrumento eficaz para detectar a los patrones y a los trabajadores.

El segundo objetivo es integrar un fondo de ahorro para los trabajadores, a efecto de que puedan incrementarse las prestaciones que vía pensiones les otorga el I.M.S.S.

Éstos son algunos datos primarios de la reforma, pero hay otros que atentan contra la Constitución y que varían totalmente el sistema de los seguros sociales. Los objetivos marcados son ajenos a la filosofía de la Ley de Seguro Social. Expresada en su artículo segundo: "Tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

Por esas razones, es prudente analizar las reformas, partiendo de los antecedentes de los Seguros Sociales, con una clara fundamentación de los aspectos críticos.

## IV.2. Reformas del Seguro Social.

### 1.- Seguro de retiro.

Se crea este como una rama del seguro, en el artículo 11 (L.S.S.), limitado a los sujetos de la fracción primera del artículo 12 (L.S.S.), sin tomar en cuenta los esfuerzos de expansión consignados en la Ley formalmente a partir de 1970, con relación a otros sujetos económicamente activos, los cooperativados, los campesinos y los grupos de no asalariados. Al establecer simplemente que "los patrones están obligados a enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social, el importe correspondiente al ramo de retiro, mediante la constitución de depósitos de dinero a favor de cada trabajador", deja a interpretación la situación de los trabajadores asalariados del campo (artículo 16 L.S.S.), y de los domésticos (artículo 13 L.S.S., parte final). Se ha calculado por funcionarios bancarios que la captación comprende de doce a quince millones de trabajadores; si tomamos un promedio conservador de N\$1,000.00 mensuales del salario mensual de cada trabajador, estaríamos frente a una cifra mínima mensual de doscientos cuarenta

millones de nuevos pesos. Se ha pretendido popularizar el término de "Sistema de Ahorro de Retiro", "SAR", cuando está en duda que pueda ser una rama del seguro y mucho menos integrar un "sistema"

## 2.- Seguro Adicional.

El artículo 7° De la ley del Seguro Social determina que "El Seguro Social cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifica a propósitos de cada régimen particular, mediante prestaciones en especie de dinero, en las formas y condiciones previstas por esta ley y sus reglamentos", condiciones que varían y son distintas, conforme a las contingencias que protegen.

La nueva rama condiciona el otorgamiento de sus prestaciones, por una parte, al "Derecho de disfrutar una pensión por cesantía en edad avanzada, vejez y por otra, a cumplir 65 años de edad, aún sin satisfacer las semanas de cotización que se requiere para la pensión por vejez". No constituye un seguro distinto; en todo caso, adiciona prestaciones a las establecidas en cada una de las ramas que cubre o reduce las condiciones para otorgarlas en razón de edad.

La posibilidad de operar éstos supuestos están en la Ley desde 1970: "las condiciones superiores de las prestaciones pactadas, son: aumentos de las cuantías; disminución de la edad mínima para su disfrute y en general todas aquellas que edad mínima para su disfrute y en general todas aquellas que se traduzcan en coberturas y prestaciones superiores a las legales o en mejores condiciones se disfrute de las mismas" (artículo 227 L.S.S.). En ese contexto, el segundo párrafo del numeral citado dispone que "las prestaciones económicas corresponderán a las ramas de seguros de riesgo de trabajo y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte". El seguro de retiro, corresponde a un seguro adicional, en los términos de la propia ley.

### **3.- Prestaciones.**

La nueva rama otorga, a los asegurados y sus beneficiarios, las prestaciones en los dos supuestos señalados, al cumplir 65 años de edad o por tener derecho a alguna de las pensiones establecidas en la ley del Seguro Social.

### **4.- Trabajo y previsión social.**

Para el segundo supuesto, los requisitos de los planes de pensiones que se establecerán por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estas condiciones se desconocen y cualquiera que sean, carecen de base constitucional por tratarse de normas de carácter reglamentario; su señalamiento debía corresponder, en todo caso, al Consejo Técnico del Instituto, conforme a las facultades previstas por las fracciones VII y X del artículo 253 (L.S.S.) con respecto a su autogobierno.

En caso de fallecimiento, los beneficiarios que el asegurado hubiera señalado, tendrán derecho a recibir el saldo de la cuenta individual o a su falta, las personas señaladas en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo.

#### **5.- Procedimiento.**

“La solicitud deberá presentarse ante la institución de crédito que lleve la cuenta del asegurado” (artículo 183-5 L.S.S.). Esta norma contraviene la naturaleza de los depósitos en la forma consignada en la propia reforma, amplia facultades a las instituciones de crédito y restringe las atribuciones del I.M.S.S.. El artículo 183-I (L.S.S.), determina que las cuentas recibidas por las

instituciones de crédito deberán depositarse en la cuenta que el Banco de México le lleve al I.M.S.S. y, en su nombre, invertirá los recursos en créditos a cargo de Gobierno Federal. Por tanto, las instituciones de crédito que actúan a nombre del I.M.S.S., hacen a este Instituto el obligado a otorgar, al trabajador y sus beneficiarios, las prestaciones que las reformas consignan.

#### 6.- Facultades de las dependencias de gobierno.

En un grave atentado a las disposiciones constitucionales, las reformas confieren atribuciones para expedir disposiciones de carácter general a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y el Banco de México; asimismo, se faculta a la Comisión Nacional Bancaria para llevar a cabo procedimientos conciliatorios.

El artículo 89 constitucional consigna las facultades y obligaciones del Presidente de la República, entre las cuales no contempla alguna relacionada con los Seguros Sociales (I.M.S.S. e INFONAVIT); por tanto, carece de atribución para llevar a cabo cualquier acción en este sentido y las que ha efectuado, con base en la fracción Iª de este

precepto, resultan inconstitucionales. El artículo 90 de la Ley fundamental determina que la administración pública sera centralizada y paraestatal, que distribuirá los negocios de la administración pública entre secretarías y departamentos administrativos y definirá las bases para la creación de entidades paraestatales y la intervencion del ejecutivo en su aplicación.

Tanto el I.M.S.S. Como el INFONAVIT no forman parte de la administración pública y, aun cuando se trata de organismos públicos descentralizados, la propia Ley de Entidades Paraestatales, en su artículo 5º, Los exime de su aplicación, en virtud de que no forman parte de las responsabilidades del Ejecutivo Federal.

La actividad de los Secretarios de Estado se regula por la Ley Orgánica de la Administración Pública; De tal suerte que es un principio jurídico de validez universal que solo pueden hacer lo que expresamente les este permitido. Una ley secundaria no puede rebasar los limites claramente definidos por el artículo 89 de la Constitución y señalar a tres dependencias del Ejecutivo Federal, facultades adicionales. Las reformas que se analizan dan las atribuciones precisadas en los apartados siguientes,

todas ellas inconstitucionales y de materia de un Juicio de Amparo:

#### 7.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A) Información.- Los patrones deben proporcionar, a las instituciones de crédito "información relativa a cada trabajador, en la forma y con la periodicidad que al efecto determine la Secretaría de Hacienda" (artículo 183-C L.S.S.). Se le dá diversidad de situaciones que se presenten, lo que altera la certeza jurídica.

B) Esta dependencia fijara "Mediante la expedición de disposiciones de carácter general", las características del comprobante que expidan las instituciones de crédito, con relación a las cuotas pagadas por el patrón (artículo 183-E L.S.S.). Puede decirse que se trata de normas internas para el control de documentación bancaria; entonces no se justifica señalarlas como disposiciones de carácter general.

C) "Mediante la expedición de disposiciones de carácter general", puede varias formas y términos para el pago y la comprobación de las cuotas del seguro de retiro (artículo 183-F, L.S.S.). Esta



facultad implica variar la ley, ya que le da una función legislativa.

D) La Secretaría recibirá la notificación de los trabajadores por "El incumplimiento de las obligaciones a cargo de los patrones establecidas en este capítulo", sin determinar facultades de investigación, requerimiento o sanción. Al no consignar en la Ley procedimiento alguno, carece de relevancia la norma y se presta a que no se interpreta sobre bases ilegales o inequitativas. No pueden desconocerse los procedimientos de I.M.S.S. consignados en la ley, ni erigir en autoridad sancionadora a la Secretaría.

E) La dependencia fijará la tasa de los créditos, "Cuando menos trimestralmente, en función de los rendimientos en términos reales de los valores a largo plazo que circulen en el mercado" (artículo 183-I, L.S.S.). Esta atribución, por no lesionar intereses particulares o del Instituto, podría estimarse como la única válida jurídicamente, si se toma fuera del contexto de la ley.

F) Así mismo, la Secretaría determinará mensualmente "La comisión máxima por manejo de cuenta" que las instituciones de crédito puedan

"Cargar mensualmente a las subcuentas del seguro de retiro" (artículo 183-I, L.S.S.). Es absurdo que a la fuente de aprovisionamiento, se le cargue comisión por manejo de cuenta, cuando dichos fondos dejaran una utilidad enorme a los bancos por los intereses derivados de financiamiento.

G) Con una total ausencia de técnica jurídica, la Secretaría esta facultada en el tercer párrafo del artículo 183-M(L.S.S.), a otorgar o denegar, discrecionalmente la autorización previa para "la organización y el funcionamiento de las sociedades de inversión que administren los recursos provenientes de las mencionadas subcuentas" del Seguro del Retiro. En este precepto se regula la constitución de estas sociedades, las cuales "Se sujetaran en cuanto a: la recepción de recursos, el tipo de instrumentos en los que puedan invertirlos, la expedición de estados de cuenta y demás características, a las reglas de carácter general que expida la mencionada Secretaría oyendo la opinión del Banco de México". Lo que equivale a darle facultades legislativas a ésta dependencia; para abundar en el absurdo jurídico, se establece que en lo previsto se estará a lo dispuesto en la Ley de Sociedades de Inversión.

H) La facultad de designar tres miembros del Comité Técnico, que no puede quedar en el marco de la ley, sin contar con soporte constitucional, por lo que esta representación carece de validéz.

#### 8.- Banco de México.

A) El banco expedirá "disposiciones de carácter general", para determinar "la documentación y demás características" previstas en esta ley y en la Ley del Instituto del Fondo de Vivienda para los Trabajadores" (artículo 183-C, L.S.S.), lo que implica la doble función de interpretar y complementar la normatividad, nó factibles de llevar a cabo por esta institución.

B) El banco, actuando por cuenta del Instituto, "deberá invertir dichos recursos en créditos a cargo del Gobierno Federal", "a más tardar el cuarto día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción en la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto" (artículo 183-I, L.S.S.). Facultad que podría encontrarse acorde con su naturaleza, si se tratara de una norma aislada.

C) El acreditar dos representantes ante el Comité Técnico, lo cual debe estar previsto en la

Constitución General de la República, dada la naturaleza del Instituto.

D) Las otras atribuciones se refieren a determinar el pago de comisión que pagaran los trabajadores a las instituciones de crédito, cuando determinen cambiar su cuenta de una institución de crédito a otra (artículo 183-L, L.S.S.) y a emitir opiniones (183-M, L.S.S.).

E) El artículo quinto transitorio, permite que el banco fije las características de los certificados de aportación del Sistema de Ahorro para el Retiro que entregará el patrón al trabajador, con las aportaciones que le correspondan hasta esa fecha, "En caso de terminación de la relación laboral, durante el periodo comprendido entre la fecha de entrada en vigor de la presente ley y el 31 de agosto de 1992, y siempre que la institución de crédito que haya recibido la aportación inicial no haya abierto una cuenta individual de ahorro para el retiro a nombre del trabajador de que se trate". Volveremos a insistir en que ésta facultad corresponde en todo caso al Instituto, ya que el banco actúa en su nombre. El trabajador puede reclamar al Instituto la entrega del certificado y el I.M.S.S. iniciar el procedimiento económico coactivo, en caso de incumplimiento del

patrón; de otra forma el derecho del trabajador quedaría sin base de reclamación.

#### 9.- Comité Técnico.

Se estructura con tres representantes de la Secretaría de Hacienda, dos del Banco de México, tres del Instituto Mexicano del Seguro Social y uno de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (artículo 258-F, L.S.S.). Destacan dos aspectos de inmediato:

A) Rompe el principio de tripartidismo que es una característica del Seguro Social y del Sistema de Gobierno, al hacer copartícipes a los sectores sociales. De los nueve lugares, el sector obrero tiene un asiento que le designa el I.M.S.S. y los patrones tienen un asiento asignado por el mismo Instituto. Los que defienden la reforma dicen que estamos ante un concepto moderno de los seguros sociales, no obligado a respetar los principios tradicionales, que se trata de un organismo de consulta donde la decisión se reserva a los otros órganos de gobierno. No estimamos que en aras de la modernidad se pierda el respeto a los principios.

B) Se crea como órgano paralelo de gobierno, ya que si estuviese en su estructura jerárquica, no podría mencionar entre sus integrantes al propio I.M.S.S., sino en todo caso a integrantes del Consejo Técnico o de la Asamblea General. Ello se evidencia cuando dispone el propio numeral que "tratandose del Instituto Mexicano del Seguro Social, su participación en el comité será de carácter tripartita, debiendo recaer en favor de los sectores representados en su Consejo Técnico, dando preferencia a las organizaciones de representación mayoritaria".

C) Las facultades que se le otorgan son de consulta y de resolución (artículo 256-g, L.S.S.): En el primer aspecto, con respecto a los "asuntos relativos al Sistema de Ahorro para el Retiro", así como a "recomendar a las autoridades competentes la adopción de criterios y la expedición de disposiciones sobre dicho sistema", en ninguna parte de las reformas se crea o estructura un sistema de ahorro, en la Ley del Seguro Social, artículo 11, se establece el ramo de retiro. En cuanto al segundo aspecto, comprende dos renglones: "autorizar las modalidades particulares para el cumplimiento de obligaciones y el ejercicio de derechos", en un segundo renglón, resolverá "sobre las circunstancias específicas no

previstas en el presente capítulo"; atribuciones muy genéricas que le permiten intervenir en cualquier aspecto relacionado con el seguro de retiro. La única limitación se observa en el propio precepto, cuando a su juicio o criterio, las autorizaciones o resoluciones sean convenientes para hacerlas extensivas "a todas las personas que se encuentren en el mismo supuesto".

Las autorizaciones o resoluciones se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, para que tengan aplicación general, aún cuando están viciadas de origen por inconstitucionalidad de su composición y la extralimitación de facultades de que debían encomendarse, en todo caso, al Consejo Técnico del Instituto. La reforma a la Ley del INFONAVIT, respeta la estructura de sus órganos de gobierno y no crea algún órgano especial.

#### **IV.3.- Reformas a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).**

Los aspectos relevantes se refieren a la captación de recursos que se encomienda a las instituciones de crédito, la ampliación de facultades para que como organismo fiscal autónomo pueda

aplicar procedimientos económicos coactivos y una Reglamentación adecuada para convocar a concursos de obras.

1.- En el primer aspecto, determina que los patrones efectuaran "las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda en instituciones de crédito, para su abono en la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda de las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro abiertas a nombre de los trabajadores... Estas aportaciones son gastos de previsión de las empresas" (artículo 29-II, L.S.S.), con lo que se fortalece el sistema financiero de los bancos.

A) el derecho de los trabajadores sobre dichos fondos sigue los mismos supuestos que en la Ley del Seguro Social, ya comentada: cumplir 65 años de edad o adquirir el derecho a una pensión en los términos de la Ley del Seguro Social. Es interesante observar la identificación de los dos ordenamientos legales que en un momento odrían asimilar su operación. Lo delicado es la intervención que se da a la Secretaría de Hacienda sobre los recursos que deben permanecer ajenos al erario público, por naturaleza propia.



B) Se preserva el derecho de los trabajadores para adquirir crédito o vivienda, así como la Estructura del Instituto, que a través del consejo de administración tiene el control de la subcuenta y de los recursos, lo que no sucede en el ámbito del Seguro Social.

2.- Al ser un organismo fiscal autónomo, podrá determinar, "en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, así como calcular sus recargos, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida y requerir su pago" (artículo 30-I, L.S.S.). Además "podrá ordenar y practicar... Visitas domiciliarias, auditorias e inspecciones a los patrones, requiriendoles la exhibición de libros y documentos que acrediten el cumplimiento de las obligaciones que les impone la ley"

Al ser un organismo fiscal autónomo, debe contar, como el Seguro Social, con la posibilidad de determinar y aplicar sanciones; por tanto, es innecesario e inconveniente que se faculte a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a sancionar "aquellos casos en que el incumplimiento de las obligaciones que esta ley establece, originen la omisión total o parcial en el pago de las aportaciones

y el entéro de los descuentos en los términos del Código Fiscal de la Federación" (artículo 34 L.S.S., parte Final). Además, uno de los mayores riesgos de la reforma en su conjunto es la intervención de esta Secretaría en un ámbito reservado para los órganos de su autogobierno.

3.- El consejo de administración del Instituto expedirá las convocatorias "para las subastas de financiamiento... Conforme a criterios que tomen debidamente en cuenta la equidad y su adecuada distribución entre las distintas regiones y localidades del país, procurando la desconcentración de las zonas urbanas más densamente pobladas"; las convocatorias tomaran en cuenta las promociones de trabajadores y del sector patronal (artículo 45, L.S.S.).

El punto relevante es la transparencia que se pretende a través de la reforma, para acabar con procedimientos administrativos que lesionaban el nombre de la institución.

Es de lamentar que el cuidado observado al preservar la unidad, la participación tripartita y el fortalecimiento a los órganos de gobierno del INFONAVIT, no se haya visto en las intervenciones de

la Secretaría de Hacienda, del Banco de México y de la Secretaría del Trabajo, que rompen los principios estructurales del Seguro Social.

## CONCLUSIONES

1.- Los Seguros Sociales se estructuraron en el mundo iniciándose en Alemania para dar protección a los trabajadores, donde el capitalismo les negaba cualquier ventaja de su relación laboral; en México en 1917 mediante el sistema de cajas de seguros populares, en el artículo 123 de nuestra Carta Magna, como fracción XXIX.

2.- La facultad legislativa quedó al ámbito de los estados para adecuar las condiciones de los seguros al desarrollo regional. El lento crecimiento económico impidió su aplicación y por reforma de 1929 se determinó que sería el Congreso de la Union quien legislará sobre esta materia. La primera Ley entró en vigor en 1943 y la segunda vigente hasta la fecha en 1973, con múltiples reformas.

3.- El Sistema de Ahorro para el Retiro (S.A.R.) no es un sistema, difícilmente puede constituir un ahorro y los beneficios que otorga estan muy limitados. En la Ley del Seguro Social es una rama que solo se limita a los trabajadores y a sus familiares, sin comprender

a otros sujetos. Esta rama presenta variaciones sustanciales con relación a las otras cuatro ramas del Seguro Social. En mi opinión se trata de un seguro adicional, pues incrementa beneficios económicos y disminuye condiciones para su otorgamiento; por tanto, debería quedar enmarcado en el artículo 226 de la Ley del Seguro Social.

4.- El S.A.R. rompe con la estructura tripartita del Seguro observada en los órganos de gobierno, la Asamblea General, el Consejo Técnico y la Comisión de Vigilancia en los cuales los organismos patronales, la representación sindical y la representación del gobierno, cuentan con el mismo número de asientos. El Comité Técnico de Retiro tiene otra composición, el gobierno tiene siete lugares, los patrones uno, y los trabajadores uno.

5.- La rama de retiro impone a los patrones la obligación de pagar el 2% sobre el salario integrado de los trabajadores en los términos del artículo 34 de la Ley del Seguro Social, lo que implica ya de por sí, una severa carga económica. Además amplía, por primera vez, el tope de cotización de 10 a 25 veces el salario mínimo, lo que significa un incremento del

150%. Antes de la reforma el tope era en las cuatro ramas del Seguro de alrededor de cuatro mil nuevos pesos, con la modificación se Incrementa en un poco más de diez mil nuevos pesos. Además con el S.A.R. se duplican los trámites administrativos, al no tomar en cuenta los controles que existían antes de la reforma, para obligar a una nueva incorporación en los bancos donde el patrón decida abrir y manejar la cuenta de retiro.

6.- Para el asegurado y sus beneficiarios la situación difiere de las normas tradicionales del seguro no solo por su nueva inscripción en el banco, sino por los siguientes aspectos:

A) El monto del fondo se inicia con la vigencia de la reforma y la individualización de la cuenta del trabajador.

B)- El banco lleva a cabo el manejo administrativo que parte del pago global del patrón para individualizar la cuenta de cada uno de los cerca de nueve millones de trabajadores captados por el instrumento.

C) En el sistema tradicional el trabajador no señala a una persona determinada como beneficiaria de la pensión, la ley establece el orden y la prelación de sujetos: En el retiro, el trabajador señala a la persona que será beneficiaria del fondo para el supuesto de muerte del trabajador. Esta modalidad implica una mayor libertad para el asegurado.

7.- En el sistema tradicional, en la rama tres, se exige que el sujeto asegurado reúna ciertas semanas de cotización (150 por muerte e invalidéz y 500 para cesantía en edad avanzada y vejez). En el retiro se condiciona, la entrega del fondo, a que el trabajador reciba una pensión del seguro o haya cumplido 65 años de edad mínima. Esto hace al retiro dependiente de la edad del trabajador y de la decisión del Instituto Mexicano del Seguro Social.

8.- El papel de los bancos no se limita a ser receptor de la cuota patronal para integrar el fondo de retiro. La situación se complica al incorporarles además de individualizar las cuentas, debe:

A) Hacer llegar periódicamente al trabajador el informe del monto de las mismas.

B) Dentro del cuarto día hábil bancario siguiente al de la recepción del fondo, turnar su importe íntegro al Banco de México. Banco de México, abrirá una cuenta al I.M.S.S. y de inmediato a nombre de esta institución deberá invertir dichos recursos en créditos a cargo del gobierno federal, lo que puede ser el verdadero objeto del S.A.R.

C) Recibir la solicitud de los asegurados y sus beneficiarios en los casos en que proceda el retiro del monto del fondo. En vista de que el banco no tiene bajo su responsabilidad directa la custodia del monto del fondo habrá de requerirlo del Banco de México, el que a su vez está condicionado por el cumplimiento del gobierno federal al pago de los créditos.

9.- La reforma a la Ley del Seguro Social establece la posibilidad de constituir sociedades de inversión administradas por instituciones de crédito, casas de bolsa, instituciones de seguros o sociedades operadoras, con los fondos de los trabajadores. Para ello se requiere que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expida normas que regulen su constitución y funcionamiento. Asimismo que los Trabajadores manifiesten por escrito su voluntad de



transmitir el monto de su fondo del banco a la sociedad de inversión ( artículo 183-m, L.S.S.). La Ley del Seguro Social está invadiendo la esfera de competencia de la Ley de Sociedades de Inversiones y la naturaleza misma de los bancos. Por otra parte, esta Ley no puede conferir facultad legislativa a la Secretaría de Hacienda para que en sustitución del Congreso de la Unión dicten normas que regulen la constitución y funcionamiento de estas sociedades de inversión.

10.- Las reformas otorgan facultades de dudosa constitucionalidad a tres dependencias de la administración pública:

- 1) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 2) Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 3) Banco de México, de naturaleza autónoma a partir de la vigencia de su nueva ley orgánica.

11.- Especial mención en cuanto a las atribuciones de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público merece la que le confiere practicar inspecciones domiciliarias para determinar créditos y bases de liquidación. Esta facultad resultaba tan fuera del marco jurídico que

en la reforma del 20 de julio de 1993 se establece que la práctica de inspecciones domiciliarias se realizaran indistintamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por el I.M.S.S., sin que se convalide la irregularidad al intervenir la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

12.- El Comité Técnico para el retiro debía ser un órgano del gobierno del Instituto al quedar enmarcado en el artículo 246 de la ley del Seguro Social, por lo tanto debe quedar sujeto en cuanto a sus determinaciones a la Asamblea General. Sin embargo, se maneja en forma autónoma y comet el absurdo de incluir entre sus integrantes a tres miembros del Consejo Técnico del Instituto.

13.- El retiro conforme a la reforma, debe entenderse en sentido amplio como la imposibilidad del asegurado de continuar laborando pero también en sentido restringido como ausencia temporal de trabajo. Para el primer supuesto tiene derecho a retirar la totalidad del fondo o a disponer se le otorge como una pensión adicional. En el segundo caso la protección al trabajador es poco atractiva ya que solo podrá solicitar el retiro del 10% de la cantidad acumulada y esta podrá obtenerla una vez

cada cinco años, previo acreditamiento de que ha quedado sin trabajo.

14.- Las reformas a la Ley del INFONAVIT, no varían ni el monto ni la naturaleza de la cuota, que se sigue manteniendo con el 5% del salario de los trabajadores. El patrón deberá abrir una cuenta en el banco de su elección a efecto de que de estas instituciones transfieran el Banco de México dentro del cuarto día hábil siguiente el total del monto para que igual que en el seguro, deba invertir en créditos a favor del gobierno federal.

15.- El S.A.R. modifica las estructuras del Seguro Social, no pasa lo mismo con el INFONAVIT quien mantiene a sus órganos de gobierno y amplía sus facultades. Por esta reforma se confiere al INFONAVIT el carácter de organismo fiscal autónomo, podrá ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías e inspecciones dentro del procedimiento administrativo económico coactivo, que no las tenía contempladas antes de la reforma.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- ARCE CANO, Gustavo, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. Ed. Porrúa, México, 1972.
- 2.- ANTOKOLETZ, Daniel, Derecho del Trabajo y Previsión Social. 3ª ed., Ed. Argentina, Buenos Aires, 1952.
- 3.- BEACH, Federico, Los Seguros Sociales en el Extranjero. Ed. Ferrocarriles Nacionales de México, México, 1932.
- 4.- BORRAJO, Da Cruz, Estudios Jurídicos de la Previsión Social. Ed. Aguilar, Madrid, 1963.
- 5.- BRICEÑO RUIZ, Alberto, Derecho Individual del Trabajo. México. 2ª ed., Ed. Harla, México, 1985.
- 6.- BRICEÑO RUIZ, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Ed. Harla, México, 1987.
- 7.- BURGOA, Ignacio, El Juicio de Amparo. 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 1981.
- 8.- CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales. Ed. U.N.A.M., México, 1980.

- 9.- CAVAZOS, Baltasar, 35 Lecciones de Derecho del Trabajo. Ed. Trillas, México, 1982.
- 10.- CUEVA, Mario de la, El Nuevo Derecho del Trabajo. Vol I-II, Ed. Porrúa, México, 1981-1982.
- 11.- DAVALOS, José, Derecho del Trabajo I. Ed. Porrúa, México, 1985.
- 12.- De BUEN LOZANO, Néstor, Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa, México, 1981.
- 13.- DESENTEIS, Adolfo, México y la Seguridad Social. Ed. I.M.S.S., México, 1952.
- 14.- ELLAURI, Secco, Historia Universal, Epoca Contemporánea. 1ª ed., Ed. Kapeluz, México, 1970.
- 15.- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo. 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 1987.
- 16.- GALAN, Eustaquio, La Filosofía Política de Santo Tomás de Aquino. Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, España, 1945.
- 17.- LECLERQ, Jacques, El Derecho y la Sociedad. Ed. Herder, Barcelona, 1975.

- 18.- MONZEL, Nikolaus, Doctrina Social. Vol. I. Ed. Herder, Barcelona, 1989.
- 19.- PINA De, Rafael, Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, México, 1970.
- 20.- RAMOS OLIVEIRA, A., Historia Social y Política de Alemania. 1ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica (Breviario), México, 1952.
- 21.- RECASENS, Luis, La Filosofía del Derecho. Ed. Aguilar, 2ª ed., corregida y aumentada, Madrid, España, 1958. p.p. 78 a 91
- 22.- RODRIGUEZ TOVAR, José de Jesús, Derecho Mexicano de la Seguridad Social. Ed. Fondo para la Difusión del Derecho, México, 1989.
- 23.- RUSSEL, Bertrand, Historia de la Filosofía de Occidente. 1ª ed., Vol. I, Ed. Aguilar, Madrid, España, 1973.
- 24.- RUSSOMANO, Mozart Víctor, El Empleado y el Empleador. Ed. Cárdenas editor y distribuidor, México, 1982.
- 25.- TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 1981.

- 26.- TENA SUCK , Rafael y MORALES HUGO Italo, Derecho de la Seguridad Social. Ed. PAC., México, 1986.
- 27.- TREUE, Wolfgang, Alemania desde 1948. 2a ed., Ed. Capillas, Barcelona, España, 1983.
- 28.- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 1981.
- 29.- TRUYOL Y SERRA, Antonio, Historia de la filosofía del Derecho y del Estado: de los orígenes a la baja Edad Media. 3ª ed. revisada y aumentada, Ed. Revista de Occidente, Madrid, España, 1961.
- 30.- SABINE, George H. Historia de la Teoría Política. 6ª reimpresión, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
- 31.- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo. 4ª ed., Vol. II, Ed. Porrúa, México, 1981.
- 32.- SUAREZ, Francisco, La Filosofía del Derecho. Ed. Jus, 2ª ed. corregida y aumentada, Madrid, España, 1947.
- 33.- XIRAU, Ramón, Introducción a la Historia de la Filosofía. Ed. U.N.A.M., 1ª ed., México, 1968.

## LEGISLACION

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Nonagésima octava edición. Porrúa. México, 1993.

2.- Ley Federal del Trabajo. Comentarios. Prontuario, Jurisprudencia y Bibliografía. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Sextuagésima sexta edición.  
Porrúa. México, 1991.

3.- Ley del Seguro Social. Publicada por el Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1993.

4.- Ley Federal del Trabajo Burocrático. Comentarios y Jurisprudencia. Disposiciones Complementarias. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Trigésima edición.  
Porrúa. México, 1993.



## OTRAS FUENTES

- 1.- ALVAREZ TREVIÑO, Aurora, Convenios Internacionales en materia de Seguridad Social y su actualización dentro de la Legislación Mexicana. Tesis de licenciatura en relaciones industriales, Universidad Iberoamericana, México, 1968. p. 35.
- 2.- "Entorno a los Orígenes Filosóficos del bienestar Social" en Revista Mexicana de Seguridad Social, N° 18 ed. IMSS, agosto, 1980.
- 3.- ESCAREÑO, Blanca Delia, Proyección Internacional de la Seguridad Social. Tesis de Licenciatura y Relaciones Industriales, U.N.A.M., México, 1976. p.37.
- 4- SETINA MALAGON, Alfonso, La Seguridad Social y el Derecho del Trabajo. Revista Mexicana del Trabajo, México; número 2, abril-mayo-junio, 1968.