



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

80
2es

FACULTAD DE DERECHO

"ANALISIS COMPARATIVO DE LA SEGURIDAD
SOCIAL ENTRE EL IMSS Y EL ISSSTE"

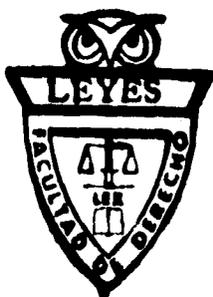
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

HUMBERTO AYALA BOCANEGRA



ASESORA: LIC. MA. ANGELICA SANCHEZ OLVERA

CIUDAD UNIVERSITARIA,

1995

FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**TESIS ELABORADA EN EL SEMINARIO DE DERECHO
DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

**DIRECTOR DEL SEMINARIO
DR. HUGO ITALO MORALES**

**BAJO LA ASESORIA DE LA LIC.MA ANGELICA
SANCHEZ OLVERA.**

A MIS PADRES:

**JESUS Y MARTHA, QUIENES POR SU APOYO DIARIO,
HAN SIDO EL MOTIVO DE SUPERACION; GRACIAS POR
SUS PALABRAS DE ALIENTO QUE ME HAN HECHO MAS
FACIL EL CAMINO A RECORRER.**

A MIS HERMANOS:

**JESUS, SILVIA, ADRIANA Y CUITLAHUAC
POR TODO LO QUE HEMOS VIVIDO JUNTOS
POR SU GRAN APOYO EN TODO MOMENTO.**

A TI TERE:

**POR TU CARINO, PACIENCIA
E INTERES.**

A LA U.N.A.M:

**POR PERMITIRME
PERTENECER A ESTA
GRANDIOSA
UNIVERSIDAD.**

INDICE

	PAG.
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I GENERALIDADES	
1.1 SEGURIDAD SOCIAL.....	2
1.2 PREVISION SOCIAL.....	11
1.3 SEGURO SOCIAL.....	16
1.4 DERECHO SOCIAL.....	22
CAPITULO II ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	
2.1 PRECEDENTES IDEOLOGICOS.....	27
2.2 GRAN BRETANA.....	31
2.3 FRANCIA.....	38
2.4 ALEMANIA.....	44
2.5 SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.....	47
2.5.1 EPOCA PREHISPANICA.....	48
2.5.2 EPOCA COLONIAL.....	50
2.5.3 EPOCA INDEPENDIENTE.....	52
2.5.4 EPOCA ACTUAL.....	54
CAPITULO III REGULACION JURIDICA DE LAS PRESTACIONES DE LA LEY DEL ISSSTE	
3.1 LEY DE PENSIONES CIVILES Y DE RETIRO DEL AÑO DE 1925.....	58

3.2 LEY DEL ISSSTE DEL AÑO DE 1959.....	62
3.3 LEY DEL ISSSTE DEL AÑO DE 1976.....	65
3.4 ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL ISSSTE.....	67
3.5 AMBITO DE APLICACION DE LA LEY DEL ISSSTE.....	74
3.6 PRESTACIONES.....	77
3.7 EL ISSSTE ACTUALMENTE.....	97

**CAPITULO IV REGULACION JURIDICA DE LAS PRESTACIONES
DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL**

4.1 CREACION DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.....	102
4.2 LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL.....	105
4.3 SUJETOS DE ASEGURAMIENTO.....	106
4.4 REGIMENES QUE COMPRENDE.....	112
4.5 SEGUROS QUE COMPRENDE.....	113
4.6 ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL INSS.....	115
4.7 PRESTACIONES.....	122
4.8 EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL HOY.....	141

**CAPITULO V PROPUESTA DE UNIFICACION DE LOS SISTEMAS DE
SEGURIDAD SOCIAL DEL ISSSTE E INSS**

5.1 PROBLEMAS QUE ORIGINAN AL TRABAJADOR EL EXISTIR VARIAS LEYES DE SEGURIDAD SOCIAL.....	147
5.2 PROBLEMAS QUE ORIGINAN AL TRABAJADOR EL EXISTIR VARIAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.....	149
5.3 BENEFICIOS A LA CLASE TRABAJADORA LA FUSION DE LA LEY DEL ISSSTE Y LA LEY DEL SEGURO SOCIAL EN UNA SOLA LEY.....	151

5.4 BENEFICIOS AL TRABAJADOR LA FUSION DEL ISSSTE E IMSS EN UNA SOLA INSTITUCION DE SEGURIDAD SOCIAL.....	155
5.5 LA ADMINISTRACION PARA LA NUEVA INSTITUCION.....	157
5.6 POSICION DEL ESTADO FRENTE A LA NUEVA INSTITUCION.....	163
CONCLUSIONES	
BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

Hacer más justa la distribución de las prestaciones en dinero y en especie de los asegurados o pensionados es una prioridad básica para nuestro desarrollo nacional; los servicios de salud tienen una demanda e importancia considerable para elevar el nivel de vida de los mexicanos.

La Seguridad Social y Derecho del Trabajo como sabemos tienen un sólo fin la Justicia Social y la humanización del derecho; el Seguro Social como se explicara es un medio para poder alcanzar los programas de Seguridad Social, tomamos al Derecho Social como eje para la nivelación o equilibrio de las desigualdades; hacemos énfasis de los antecedentes históricos sobresalientes en Europa y en México; explicamos la evolución del pensamiento que dio lugar al desarrollo de la Seguridad Social en el mundo y como con el paso del tiempo se desarrollan elementos innovadores para hacer menos difícil la vida de los que menos tienen; analizamos la regulación jurídica de las prestaciones tanto en la Ley del Seguro Social como en la Ley del ISSSTE, hacemos algunas observaciones y críticas con un sentido propositivo, asimismo explicamos las diferencias más notables y las desigualdades originadas entre los asegurados o pensionados comprendidos en ambas leyes.

Una vez dicho lo anterior, partimos de algo que ya existe y tenemos la convicción de transformarlo con un sólo fin, el de incrementar y orientar los recursos hacia la impartición de prestaciones y servicios más eficientes, equilibrados e integrales; ampliar la cobertura y llevar en forma ordenada los servicios de salud a un mayor número de mexicanos.

CAPITULO I

GENERALIDADES

1.1 Seguridad Social.

Para nosotros la Seguridad Social es, como el Derecho del Trabajo, una rama del Derecho Social, que con sus peculiares normas realiza los fines que por ser le propios le han sido encomendados por el mencionado Derecho Social.

Asimismo, el maestro Mario de la Cueva decía, el Derecho del Trabajo y el de la Seguridad Social tienen un mismo origen e identidad, naturaleza, y ambos buscan la Justicia Social, el derecho de la Seguridad Social es la humanización del derecho y así como también su desmaterialización pues significa el triunfo de lo humano sobre la economía.(1)

Ahora bien, una de las aspiraciones más sentidas del hombre ha consistido en tratar de alcanzar niveles de seguridad frente a la incertidumbre que plantea la vida, con la aplicación sistemática de formulas publicas y organizadas para contrarrestar colectivamente la Inseguridad social, económica y frente a la enfermedad, es uno de los rasgos característicos de las sociedades industriales contemporáneas.

Es por ello que una forma para promover el crecimiento de una nación, radica en el impulso de su modelo de Seguridad Social. Esta es una de las áreas donde se

1 DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo I. décima tercera edición. Porrúa. México, 1993. pág. 2.

se reclama la intervención del Estado para conducir su evolución y sobre todo, para cumplir con sus fines de justicia social.

Si analizamos el término de seguridad este es muy amplio; se ve afectado por todo un quehacer de los grupos humanos y aun del individuo.

Existen opiniones acerca del concepto de la misma, sin que contengan todos los elementos indispensables de conformación, la Seguridad Social no es la excepción; existen algunas que atienden fundamentalmente el objeto o a los sujetos que intervienen.

Concepto de Seguridad Social, la palabra seguridad, según su origen etimológico deriva de los vocablos latinos, *securus*, contracción de *sine* y *cura*, es decir sin cuidado, sin preocuparse, que puede prevenirse, curarse o remediarse.(2)

El término de Seguridad Social, al parecer lo acuñó Simón Bolívar en 1819, al pronunciar un discurso dijo: " el gobierno más perfecto es aquel que produzca mayor suma de felicidad posible, mayor suma de Seguridad Social y mayor suma de estabilidad política".(3)

Pero fue hasta 1935 cuando la expresión fue utilizada en un documento oficial, en la Ley de Seguridad Social de los Estados Unidos de Norteamérica, si bien esta instituyó regímenes para cubrir sólo los riesgos de vejez, muerte, invalidez, desempleo.

2 THEODORO GONZALEZ, Porfirio. Provisión y Seguridad Sociales del Trabajo. Noriega. México, 1989. pág. 50.
3 *Idem*.

William Beveridge era el decano de la Escuela de Economía de Londres presentó al gobierno Inglés un Plan de restructuración y ampliación de los seguros sociales que adquirió una gran resonancia internacional en el año de 1942.

En el mismo año de 1942 William Beveridge en su segundo informe define la Seguridad Social como "el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de prestarse, por óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que vivan".(4)

Con esta definición tan sencilla pero tan completa nos engloba los mínimos a los que el hombre puede aspirar y lo mínimo que se puede esperar de la Seguridad Social, simplemente a la subsistencia de cualquier persona, no había de lujos ni de cosas ostentosas.

En estos días que vivimos nos damos cuenta que miles o millones de personas no tienen ni lo mínimo para poder vivir y es el gran problema de nuestros días, y si no se logra resolver es una bomba de tiempo, bueno no digamos resolver sino tan sólo diluir, de lo contrario todos seremos testigos de grandes movimientos sociales y de años perdidos.

Una vez dicho lo anterior continuemos con nuestro autor, Beveridge concebía a la Seguridad Social como algo práctico, sin proyección científica, ya que limitaba su

4 MORENO PADILLA, Javier. Régimen Fiscal de la Seguridad Social. Thesis, México. 1991. pág. 21.

trabajo a resolver la crisis inglesa de la posguerra, aconsejando medidas para los males exclusivamente británicos mediante reformas sociales encaminados a resolver los males calificados como los cinco gigantes: la indigencia, enfermedad, ignorancia, suciedad y el ocio.

Pero también hay que tomar en cuenta las principales concepciones que han tenido un gran avance evolutivo, y que ha permitido lograr dar pasos hacia adelante y así poder tener una concepción más clara y amplia de lo que es la Seguridad Social.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en fecha 10 de diciembre de 1948 considera en sus artículos 22 y 25 marcan los mínimos indispensables para que las personas gocen de las prestaciones económicas, sociales y culturales de carácter elemental y así establezca, "toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la Seguridad Social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, así como de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al desarrollo de su personalidad.(5)

Ahora bien, es necesario también hacer mención de una Institución dinámica, la Organización Internacional del Trabajo esta no se conformo con lanzar la Declaración, en la conferencia de 1952; se logro la aprobación del Convenio 102, que nos da la norma mínima de la Seguridad Social, asistencia médica, pero sin descuidar las prestaciones monetarias para atender las necesidades que sobrevengan y así tenemos por ejemplo enfermedades,

5 ídem.

desempleo, vejez, accidentes o enfermedad profesional, familiares, maternidad, invalidez y sobrevivientes(6)

De las anteriores definiciones nos damos cuenta que el concepto de Seguridad Social cada día va adquiriendo más contenido, teniendo como objetivo darle más atención a un mayor número de necesidades contempladas, que van desde prestaciones económicas, sociales, culturales, asistencia médica, prestaciones monetarias, desempleo, vejez, accidentes o enfermedades profesionales, maternidad, invalidez, sobrevivientes, hasta las necesidades más simples que todo ser humano necesita disfrutar .

A continuación expondremos algunos conceptos sobre la Seguridad Social que nos parecen muy interesantes pero sobre todo son muy ilustrativos y de mucha ayuda para nuestra investigación.

El artículo 2º de la Ley del Seguro Social, se refiere a la Seguridad en atención a su teleología: "La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

En la anterior definición nos hablan de un elemento muy importante, para todos los mexicanos, la garantía individual del ser humano, la salud, la cual esta consagrada en nuestra Constitución Política artículo 4.

Así como nos dice el maestro Alberto Briseño Ruiz, la Seguridad Social es el "conjunto de instituciones,

6 DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo I.
ob cit. pág. 41.

principios, normas y disposiciones que protege a todos los hombres de la sociedad contra cualquier contingencia que pudiera sufrir, y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural".(7)

En la definición del maestro Alberto Briseño Ruiz, podemos destacar lo siguiente: el nos explica que la Seguridad Social se proporciona a través de instituciones, y que es aquí donde se brinda la protección a las personas que lo necesiten.

El doctor Francisco José Martoni dice "que la Seguridad Social es sinónimo de bienestar, de salud, de ocupación adecuada y segura, de amparo contra todos los infortunios y prevención, es lucha contra la miseria y la desocupación.(8)

Este autor entiende a la Seguridad Social como un sinónimo de bienestar para la persona.

La definición del maestro Francisco Díaz Lombardo, explica que el Derecho de la Seguridad Social es una disciplina autónoma del derecho social, en donde se integran los esfuerzos del Estado, de particulares y de los Estados entre sí, el fin es organizar su actuación para la satisfacción plena de las necesidades y lograr un mayor bienestar social integral y la felicidad de unos y de otros, en un orden de justicia y dignidad.(9)

7 BRISEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Harla. México, 1987. pág. 15.

8 GONZALEZ DIAZ LONBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Textos Universitarios. segunda edición. México, 1978. pág. 121.

9 *Ibidem*, pág. 132.

Podemos decir que esta definición tiene una orientación a la participación de toda la sociedad con un fin único la satisfacción de las necesidades de toda persona.

Ahora bien la definición del maestro Gustavo Arce Cano sobre la Seguridad Social es la siguiente: "Instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del seguro social, al que contribuyen los patrones, los trabajadores y el Estado, o algunos de ellos como subsidios, pensiones y atención facultativa y de servicios sociales, que se otorgan de los impuestos de las dependencias, quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para el sostenimiento de él y de su familia".(10)

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

10 TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales. Derecho de la Seguridad Social. Pac. México. 1988. pág. 14.

venideras y se sostengan a los incapacitados eliminados de la vida productiva".(11)

El Ingeniero Miguel Garcia Cruz en su definición maneja elementos de vital importancia y trascendencia para la Seguridad Social, compartimos la idea que esta no sólo debe proteger a los mexicanos sino que debe ampliarse a todo ser humano, con el carácter de universal y obligatorio, el fin único es poder lograr que todo ser humano reciba los beneficios de la Seguridad Social.

Dino Jarach define a la Seguridad Social como el conjunto de medidas que tienden a asegurar un mínimo de crédito a todo hombre cuando la interrupción o pérdida de su capacidad de trabajo le impidan conseguirlo con sus propios medios.(12)

En esta definición podemos apreciar que Dino Jarach da la idea de que la Seguridad Social es una especie de seguro para el trabajador.

Manuel Alonso Olea define la Seguridad Social como las "medidas de ordenación estatal para la previsión y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables, que se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidad y garantizando un nivel mínimo de rentas".(13)

11 Ibidem, pág. 13.

12 BRISEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, ob.cit. pág. 14.

13 MORENO PADILLA, Javier. Régimen Fiscal de la Seguridad Social, ob.cit pág. 21.

Esta definición a nuestro parecer es muy buena con un lenguaje claro y preciso nos define la Seguridad Social y no utiliza un lenguaje muy técnico.

Las definiciones antes mencionadas nos permiten ver a simple vista que son definiciones completas y al mismo tiempo presentan elementos que nos dan un panorama amplio para poder comprender a la Seguridad Social, nos mencionan cuales son sus fines, como se financia, nos hablan de un seguro social, que tiene como objetivo proteger al más débil, es decir a aquella persona imposibilitada para hacer frente a las contingencias presentes y futuras.

Pero en la práctica la realidad es otra, y no todas las personas económicamente débiles cuentan con la protección de la Seguridad Social, lo que nos obliga aun más a contemplarla, como un instrumento jurídico que se encuentra en expansión y en vías de desarrollo para integrar un sistema verdadero de bienestar colectivo.

Una vez dicho lo anterior explicaremos las finalidades u objetivos de la Seguridad Social:

a) Garantizar la salud, la vida, la libertad y la dignidad del hombre que en conjunto son esencia de la justicia social.

b) Borrar la diferencia de prestaciones e indemnizaciones que niega la esencia del deber social de satisfacer la necesidad en la medida y donde exista, con independencia de la causa que la origino.

c) Lograr el bienestar de todo hombre y toda mujer, como elementos económicamente activos y conservar su nivel de vida en la vejez y en la adversidad.

México necesita una ayuda de la Seguridad Social, principalmente para que se abatan los niveles de pobreza con los rezagos ancestrales; acelerar el proceso de desarrollo social que se traduzca en mayor bienestar para las personas y sus familias.

1.2 Previsión Social.

La palabra Previsión, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española significa preparar, aparejar y disponer con anticipación de las cosas necesarias para un fin, precaver, evitar, impedir una cosa.

La Previsión Social, debe verse como el antepasado de la seguridad social, inicio al lado del derecho laboral, y la aportación jurídica de un sistema político en que la economía deje de ser la servidora de las ambiciones imperialistas de los hombres y de los pueblos, y se convierta en la esclava directa del trabajo humano.

En Europa en base a un individualismo y liberalismo en la Ley Le Chapelier, el derecho del trabajo y de la previsión social era un imposible, condición que se generalizó a todos los Estados europeos y si bien contenían el ofrecimiento de ciertas medidas de previsión social nunca se cumplieron, con la sola excepción de las normas protectoras de la infancia.

En el campo de la Previsión Social siguieron funcionando, sin grandeza y con diferencias, los sistemas

de la asistencia pública y privada para ayudar a los enfermos y necesitados.(14)

Lo cual nos da una idea de que no fue fácil poder lograr un sistema de Previsión Social acorde con las necesidades de la gente que continuaba en la misma situación, y aun cuando se podía ver una pequeña luz alentadora esta resultaba insuficiente.

Como lo señala el maestro Mario de la Cueva, en nuestros días, particularmente en el derecho mexicano, hablamos de dos fuentes de la Previsión Social: la impuesta por una norma constitucional o legal y la que tiene su origen en los contratos colectivos pero en las dos hipótesis la idea es la misma, la seguridad futura del trabajo.(15)

Tenemos que tomar en cuenta como considera Miguel Angel Cornidi a la Previsión Social y nos dice que esta evoluciono hacia una mayor protección por tres fases importantes:

a) Las nuevas estructuras económicas que dieron lugar a una inmensa cantidad de accidentes en el trabajo hasta entonces insospachados.

b) Los siniestros que se presentaban sin que pudiese imputar culpa.

c) Además estos elementos eran perturbadores y disolventes de la paz social".(16)

14 DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo I.
ob.cit pág. 11.

15 Ibidem, pág. 18.

16 MORENO PADILLA, Javier. Régimen Fiscal de la Seguridad Social. ob.cit. pág. 20.

Una vez dicho lo anterior podemos definir la Previsión Social como un conjunto de principios, normas instrumentos e instituciones que el Estado impone unilateralmente y obligatoriamente para preservar la salud, ingreso y medios de subsistencia de los miembros de la comunidad.

Ernesto Krotoshin en sus instituciones del Derecho del Trabajo nos da un concepto de la Previsión Social, indicando que "es el conjunto de las iniciativas espontáneas, o estatales dirigidas a aminorar la inseguridad y el malestar de los económicamente débiles dentro o fuera del trabajo, siendo su principal forma el seguro social".(17)

A lo que nosotros podemos decir que la Previsión Social tiende a proteger principalmente a los que menos tienen a través de un seguro social.

Para el maestro Francisco González Díaz Lombardo la Previsión Social, "es una rama del derecho del trabajo que tiene por objeto el estudio y aplicación práctica de todas aquellas medidas para prevenir los riesgos a que se expone el trabajador y las disposiciones que tienen por objeto cuidar del bienestar y salud del trabajador y sus dependientes económicos".(18)

Esta definición esta enfocada principalmente a la protección del trabajador y de su familia.

17 TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales. Derecho de la Seguridad Social. ob.cit pág. 12.

18 GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. ob.cit pág. 133.

El doctor Julio Bustos, señala la Previsión Social es "el conjunto de acciones e instituciones humanas destinadas a organizar la seguridad social contra los riesgos que amenazan a los asalariados y al transformarse en siniestros privan al trabajador de percibir el sueldo o salario haciendo difícil hacer frente a las necesidades fundamentales quedando a expensas de estos fenómenos producidos por circunstancias ajenas a su propia voluntad".(19)

La esencia de esta definición es explicar la previsión social es un antecedente de la seguridad social y su objetivo es proteger al trabajador y a su familia de los posibles riesgos.

En la actualidad es el ahorro el que viene a constituir solamente una Previsión Social, donde se establezcan métodos colectivos para resolver las necesidades de las personas que no son autosuficientes económicamente, especialmente, la tendencia fue asegurar a los individuos una vida futura en condiciones semejantes a las que tenían durante su época de trabajo y por esta razón, la previsión social, como señala Mario de la Cueva es la creadora de una relación jurídica entre la sociedad y los trabajadores que caen en estado de necesidad.

Por lo anterior, el individuo no puede absorber todo el compromiso de resolver sus necesidades en la sociedad la responsable de procurar la solución de las mismas, y así poder combinar el esfuerzo personal y el de una sociedad cada vez más participativa en este sector.

19 *Ibiden*, pág. 122.

Por tanto, podemos afirmar que esto da lugar a la creación a lo que hoy en día podemos llamar la Seguridad Social como sistema de protección del individuo en sus aspectos económicos, sociales, físicos y culturales, bajo una organización integral y cuyo costo debe ser soportado especialmente por la comunidad por ser esta la que se ve amenazada su armonía cuando dichas necesidades no se satisfacen correctamente.

Los objetivos de la Previsión Social son:

- a) Garantizar una existencia decorosa en el presente y en el futuro a cambio de que el hombre cumpla con su deber social de trabajar.
- b) Evitar que la fuerza de trabajo se agote por una explotación excesiva.
- c) Prevenir las causas que dan lugar a los perjuicios de los trabajadores.

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

Waldo Percira escribe que la diferencia entre la Previsión Social y la Seguridad Social, es la siguiente.

La Previsión Social es un conjunto de ideas e instituciones que actúan pasivamente. La Previsión social esperaba tranquilamente la realización de los siniestros y frente a ellos no hacía otra cosa que apagar o servir con prontitud, en cambio en el concepto de Seguridad Social, se ha querido indicar que la actitud de los seguros sociales debe ser activa, debe actuar ojalá adelantándose a los siniestros para evitarlos.

La Seguridad Social desea realizar una idea de prevención, cuidando el capital humano.

La Previsión Social dirige su acción al individuo más que a la familia, a la comunidad, en cambio, la Seguridad Social toma al individuo como componente de la colectividad y dirige su acción en la colectividad en su conjunto.

La Previsión Social ha creado organismos para servir las prestaciones sin un plan, la Seguridad Social, en cambio, actúa solamente planificando su acción.

Asimismo, se da a la sociedad una sensación de seguridad ante lo incierto del porvenir.

1.3 Seguro Social.

Seguro del latín securus, cierto firme, verdadero.

El primer país que inicialmente se encargó bajo un marco institucional de crear el Seguro Social fue Alemania en 1833, por medio de su canciller Bismarck, quien estableció el Seguro de Enfermedades y Accidentes de

Trabajo, y con un criterio político declaró; el dinero invertido para conseguir la tranquilidad de los desheredados, no sería exagerado pues con ello se evitaría una revolución.

Posteriormente el mismo canciller alemán se encargó de difundir los institutos de seguridad social, especialmente para evitar una competencia desleal de los demás países europeos en relación a los productos alemanes, que tenían un costo superior por la necesidad de soportar el financiamiento de estos sistemas, además cabe agregar que la sociedad industrial se encontraba en evolución, porque para 1911; la mayor parte de los europeos habían implantado esta clase de servicios.

Es claro que el Seguro Social es el medio para alcanzar los programas de seguridad social y para ello necesita reunir determinadas condiciones. Consideramos al Seguro Social en la forma siguiente, es el instrumento de la seguridad social por medio del cual una institución pública queda obligada a entregar a los derechohabientes que son los económicamente débiles, las prestaciones y subsidios cuando se reúnen los supuestos establecidos en la Ley a cambio de una cuota o prima que pagan los beneficiarios, la población en general y el Estado, o sólo alguno de estos.

A la anterior definición podemos hacer notar el Seguro Social debe estar a cargo de una institución pública, y es financiada por medio de una cuota o prima, con un carácter tripartita y la esencia es proteger a los más desprotegidos.

La Ley del Seguro Social define el Seguro Social en su artículo. 4º de la siguiente manera "el Seguro

Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos".

A esto podemos decir que el Seguro Social, es la base para la proteger a la comunidad de las contingencias que puedan alterar su sano desarrollo.

El maestro Francisco Díaz Lombardo define a la Seguridad Social como "una institución o instrumento de la Seguridad Social mediante la cual se tiende a garantizar, solidariamente, y organizador de los esfuerzos del Estado y la población económicamente activa, para atender los riesgos y contingencias a que están expuestos aquellos que de ella dependan, a fin de lograr el mayor bienestar social, biológico, económico y cultural posible, que permita a todos una vida cada vez mas auténticamente humana".(20)

En la definición que nos da el maestro podemos decir que la consecuencia inmediata de la creación de este Seguro Social fue la necesidad de preservar un marco jurídico adecuado que reglamentara su desarrollo, así que se gesta un Derecho de la Seguridad Social y un Derecho del Seguro Social.

La definición de Jesús Castorena del Seguro es la siguiente, "organización de las personas que en si o en sus bienes están expuestas a un siniestro común, para hacer frente pecuniariamente a las consecuencias de la

20 GONZALEZ DIAZ LONBARDI, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. ob.cit pág. 14.

realización futura, incierta y fortuita de ese siniestro".(21)

A lo anterior podemos decir, el seguro es una base para hacer ser frente a los posibles riesgos que puedan afectar a nuestro patrimonio o nuestra salud, por tanto tenemos dos tipos de seguros el comercial y el social, del cual nos estamos ocupando en esta investigación en estos momentos es del social, del que podemos decir, que efectivamente el objetivo es asegurar por mandato de ley y sin la celebración de contratos, en algunos casos y en determinados grupos o personas, pero siempre por excepción se le faculta para hacerlo mediante un convenio y es necesaria la intervención del Estado.

Noisés Poblete Troncoso, dice "el seguro social es la protección adecuada del elemento humano que lo pone a cubierto de los riesgos profesionales y sociales, valiendo por sus derechos inalienables que le permitan una mejor vida cultural, social y del hogar".(22)

De esta definición podemos decir que el Seguro Social es un elemento vital para la protección del hombre y su sano desarrollo.

Para el maestro Hugo Italo Morales el Seguro Social es un instrumento básico de la seguridad social, de orden público, por medio del cual queda obligado, mediante una cuota o prima que cubren los patrones, los trabajadores u otros, y el Estado a entregar al asegurado o beneficiario

21 CASTORENA, Jesús. Manual de Derecho Obrero. sexta edición. s.e. México. 1973. pág. 213.

22 GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. ob.cit pág. 123.

una pensión o subsidio, cuando se realizan algunos de los siniestros o riesgos que protege o ampara".(23)

La definición del maestro Hugo Italo Morales es una definición muy completa y sencilla que nos permite conocer a grandes rasgos que es el Seguro Social.

Para alcanzar las metas que se proponen en la Seguridad Social, nos dice el maestro Javier Moreno Padilla, se requiere del instrumento que procurara los medios necesarios para lograr los objetivos donde realmente intervienen la actividad estatal para desarrollar los programas indispensables que engloban a toda la población y donde se alcanzaran los propósitos prefijados todo lo cual se denomina Seguro Social.

Ahora bien, podemos comentar lo que dice el maestro Javier Moreno Padilla, creemos que el Seguro Social no puede proteger a todos los individuos, resultaría imposible en cuanto a los recursos que habria de manejar. La protección varia conforme a la actividad, el nivel cultural y el desarrollo económico de las personas.

El Seguro Social vigente, en cuanto a su implantación en nuestro medio socioeconómico, fue realizándose en forma paulatina, por medio de actos sucesivos debidamente estudiados y meditados, habiendo quedando reservados estos actos al Presidente de la República.

23 TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales. Derecho de la Seguridad Social. ob cit. pág.

El Seguro Social vigente es consecuencia de las reformas del artículo 123, fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El texto primitivo declaraba de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación en el trabajo e imponía al Gobierno Federal y de los Estados la obligación de fomentar ese tipo de organizaciones.

Esa precepto no se tradujo en la organización de cajas de seguros; circunstancias que facilitó la organización e implantación del Seguro Social.

La reforma constitucional del 6 de septiembre de 1929, declaró de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social.

Así fue como se promulgó la Ley del Seguro Social que, que fue publicada el 15 de enero de 1943 e implantándose en el Distrito Federal el primero de enero de 1944, creo el Instituto Mexicano del Seguro Social, y los antecedentes del Seguro Social son sumamente amplios y profundos, sólo nos hemos permitido enunciar la fecha de su promulgación, y publicación, y su entrada en vigor, en el tercer capítulo se expondrán ampliamente todos sus antecedentes.

Para terminar de explicar el Seguro Social podemos decir que este, constituye uno de los elementos más importantes y esenciales de la Seguridad Social, y es un pilar para la justicia social que es el fundamento principal de cualquier Estado de Derecho.

1.4 Derecho Social.

Históricamente se ha señalado que el Derecho Social surge de una etapa de la civilización condicionada por la industria, impulsada por la ciencia moderna y por los descubrimientos de nuestro siglo.

Los postulados del Derecho Social se han hecho evidentes a partir de la terminación de la Primera Guerra Mundial y más aun, después de la Segunda gran conflagración que ha afligido a la humanidad.

En México el Derecho Social responde a los ideales y realizaciones de la Revolución Mexicana, sobre todo en materia del trabajo y en materia agraria, de seguridad social, de educación y asistencia social.

Ahora bien, en el Congreso Constituyente de 1856-1857, en el que Ignacio Ramírez, "el Nigromante", acuñó el término Derecho Social, complementado con la teoría de la propiedad con la función social.

Por lo que este derecho se inspira no en la idea de igualdad de las personas, sino en una idea central de nivelación o equilibrio de las desigualdades.

Entre los publicistas extranjeros destaca en primer término en relación con el Derecho Social el profesor Gustavo Radbruch de la Universidad de Heidelberg, con una visión muy certera del nuevo derecho dice: El Derecho Social es el resultado de una nueva concepción del hombre por el Derecho. (24)

24 GONZALEZ DIAZ LONBARDI, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. ob. cit. pág. 103.

Ahora bien precisemos el concepto, la idea de Derecho Social Mexicano se funda en la necesidad de proteger a los débiles, obreros, campesinos, menores, mujeres, a los débiles económicamente y por lo consiguiente a los grupos de que forman parte, frente a los patronos o empresarios latifundistas, en una palabra explotadores.

El maestro Mario de la Cueva en su idea del Derecho Social sigue el pensamiento de Radbruch a quien considera el visionario del Derecho Social del porvenir.

Podemos mencionar a otros autores mexicanos a Lucio Mendieta y Nuñez, quien define el Derecho Social como "el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de los individuos, grupos o sectores de la sociedad económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo".(25)

Además podemos señalar que la definición del maestro Lucio Mendieta y Nuñez esta enfocada principalmente a la protección de los que menos tienen, y así poder hacer más corta la brecha que separa a ricos y a pobres, para poder lograr un equilibrio de clases sociales

En tanto que Francisco González Díaz Lombardo, más apegado a las ideas de Radbruch, al referirse al Derecho Social como derecho igualador y nivelador de las desproporciones señala, "es una ordenación de la sociedad en función de una integración dinámica, teleológicamente

25 TRUEDA URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano. Porrúa. México, 1978. pág. 302.

dirigida a la obtención del mayor bienestar social de las personas y de los pueblos, mediante la Justicia social".(26)

Sergio García Ramírez, en diversos estudios monográficos siguiendo a Radbruch presenta el Derecho Social proteccionista como una nueva concepción del hombre en el derecho, que busca la adecuación de este a su realidad social de clase, de necesidad y de perfeccionamiento en la vida comunitaria, como derecho de creación y de autónoma orientación, sin dejar de precisar la trayectoria constitucional de los constituyentes de México de 1917.

Ahora bien Fix Zamudio citando a Mitines Guetzevitch nos dice el Derecho Social se traduce en la protección jurídica de los económicamente débiles, para lograr un equilibrio efectivo entre los diversos grupos o clases sociales en sentido social del derecho que no es sólo una doctrina ni es una escuela jurídica es la vida misma.(27)

A lo que podemos decir que efectivamente el Derecho Social es un conjunto de principios, instituciones y normas orientadas a proteger a los económicamente débiles así como punto intermedio del derecho público y del derecho privado.

El maestro Rubén Delgado Moya sostiene en su libro el Derecho Social del Presente; el derecho social es el conjunto de principios e instituciones que reivindicam plenamente a todos los económicamente débiles.

26 Ibidem, pág. 307.

27 Idem.

Como podemos observar en las anteriores definiciones que hemos presentado el objetivo consiste en aplicar una justicia social más acorde a la situación del país tomando como base las leyes mexicanas y de esta manera poder beneficiar a un número mayor de mexicanos.

El profesor Josserand, señala "la protección de los débiles ha dejado de constituir un régimen de excepción en el panorama legislativo mundial, para transformarse en el derecho común de nuestros días, los débiles han partido a la conquista del derecho. La protección no consiste en consagrar incapacidades, como en el derecho antiguo, sino en refrenar la fuerza que puede oprimir materialmente al débil; la inseguridad material se recubre de seguridad jurídica".(28)

La teoría mexicana estimula la protección y tutela de los débiles en las relaciones humanas, a fin de que los trabajadores alcancen la igualdad y un legítimo bienestar social, conforme al artículo 123 que supera a todas las legislaciones del mundo en cuanto establece un derecho de lucha de clases, para realizar las reivindicaciones económicas y sociales en las relaciones de producción, entrañando la identificación plena del Derecho Social con el Derecho del Trabajo y de la Previsión Social y con sus disciplinas procesales.

En el Derecho Social observamos cambios constantes algunos sólo de forma, otros para modificar alcance y contenido, para incorporar disposiciones complementarias e integrar leyes independientes.

28 Ibidem, pág. 311.

Una vez dicho lo anterior podemos hacer notar que el Derecho Social es el derecho de nuestra época que quiere responder a las nuevas concepciones sociales y busca ser norma de los grandes movimientos. No conoce individuos sino patrones, trabajadores, obreros y empleados, campesinos, jóvenes o adultos, necesitados, ancianos y enfermos; es un derecho regulador de las naturales desigualdades y nivelador de las desproporciones que existen entre las personas.

CAPITULO II

Antecedentes de la Seguridad Social

2.1 Precedentes Ideológicos.

En esta sección analizaremos en una forma sencilla los principales precedentes ideológicos que dieron lugar al desarrollo del pensamiento de la Seguridad Social en el mundo.

En la lucha del hombre con la adversidad, todos hemos aprendido a medir con exactitud nuestra impotencia y a buscar en el apoyo y la solidaridad de los seres que nos rodean los medios para evitar los peligros comunes. El hombre aislado, sin la ayuda de sus semejantes, ha sido siempre incapaz de sostener esa lucha y vencer.(29)

Recordemos la proposición presentada por Robespierre el 24 de abril de 1793, el gran tribuno pidió en esa oportunidad, que en la Declaración de los Derechos de la Constitución de 1793 se establecieran "los socorros necesarios a la indigencia y fueran considerados una deuda de los ricos hacia los pobres", se declaraba la facultad en la Ley determinar como debía darse cumplimiento a esa obligación.

Lo expuesto por Robespierre es un fundamento de la Seguridad Social moderna, se contempla la posibilidad de una la sociedad obligada a asistir a los que menos tienen.

29 FERRARI, Francisco. Los Principios de la Seguridad Social. De Palma, Buenos Aires, Argentina. 1972. pag. 105.

Durand señala que fueron muchas las doctrinas desarrolladas donde se difunde el pensamiento favorable a una adecuada y justa indemnización de los riesgos sociales; en el curso del siglo XIX el "garantismo" de Sismondi y de Fourier y la ideología del derecho del trabajo desarrollada por Luis Blanc y Considerant manifiestan ya un Estado de espíritu nuevo aunque sin la influencia inmediata sobre los acontecimientos de su época.(30)

En Alemania la doctrina del socialismo de Estado inspiró en Bismarck la creación de los seguros sociales, en este momento solamente lo mencionamos ya que posteriormente lo trataremos con más profundidad; en Gran Bretaña la influencia de la "Fabian Society" y la "Sindey y Beatrice Webb", se hizo notar en el mismo sentido. En Francia, el solidarismo de León Buorgeois, basandose en la idea del cuasicontrato, destacó la obligación de todos los que se habían beneficiado de la solidaridad natural a venir en ayuda de los desheredados. Esta doctrina nos dice Durand, inspiró a los partidos políticos y se desarrollo la acción de los sindicatos, de las mutualidades y de las cooperativas, en favor de la indemnización de los riesgos sociales.(31)

Es claro ver cómo fue evolucionando tanto en Gran Bretaña, Francia y en Alemania la idea de la seguridad social y cómo cada nación aportó algún elemento innovador para poder hacer menos difícil la vida de los que menos tienen y todas estas ideas al paso del tiempo fueron

30 Ibidem, pág. 81.

31 Ibidem, pág. 82.

difundiéndose por todo el mundo y así cada pueblo va tomando las que mejor se puedan adaptar a sus propios sistemas.

La acción de Cristianismo y el pensamiento social de la Iglesia Católica, favorecieron también la creación de los sistemas de indemnización de los riesgos sociales. Se dio nacimiento al llamado Socialismo Cristiano y cuyo principal exponente fue el Obispo Católico Von Ketteler, llegando a integrar los primeros sindicatos que sin dejar de ser instrumentos de reivindicación social no dañaban a la inspiración cristiana.(32)

La Iglesia trató de aportar ideas con el fin de poder ayudar al obrero, sus aportaciones limitadas no dieron grandes soluciones, aunque hay que reconocer a una Iglesia motivada por las circunstancias de los momentos tan difíciles del siglo, externó sus propios criterios.

Podemos mencionar como precursores de la seguridad social en Uruguay a Vaz Ferreira y Brum en 1918 casi simultáneamente plantearon en su país un problema relacionado con el derecho de todo hombre a asegurarse un mínimo de condiciones materiales de vida. Por otro lado el uruguayo Lorenzo Carnelli, en la llamada Ley Carnelli de 1920 introdujo la idea y la técnica del seguro social proyectado sobre la base en las primeras leyes jubilatorias para los trabajadores, en su obra "de previsión y no de caridad".(33)

Por su parte Brum, en su mensaje del 30 de Junio de 1916 decía a la Asamblea General "todo habitante del país, que careciere de recursos, debía ser alimentado

32 INSS. México y la Seguridad Social y la Historia de los Medios para Lograrla, op. cit. pág. 274 y 275.

33 FERRARI, Francisco. Los Principios de la Seguridad Social, op. cit. pág. 82.

por el Estado". Y señala, debe reconocerse a todo individuo el derecho de vivir, con el derecho a la asistencia pública en caso de enfermedad. Se admite la obligación del Estado de proporcionar la asistencia médica gratuita al enfermo indigente, de igual manera existía la obligación correlativa de suministrar la comida al obrero sano que no tenga trabajo.

Podemos criticar estas ideas, Brum sólo se enfoca al trabajador hambriento es decir hay que darle de comer al obrero sano y que siga trabajando, la seguridad social no nada más implica el dar de comer, implica todo un sistema de garantías de protección al trabajador y su familia.

Una vez explicado brevemente algunos precedentes ideológicos en Europa y en América Latina pensamos dar una breve explicación de como en México también han existido hombres con ideales justos que de una u otra forma han contribuido al desarrollo de ideas tendientes a proteger a los más necesitados y explotados.

El sistema mexicano de seguridad social tiene raíces muy solidas que se nutren en épocas remotas que van desde el periodo precortesiano como las Cajas de Comunidades indígenas, por su estructura accesible y fácil de asimilar, fueron aceptadas por el conquistador e incluidas dentro de la estructura social de la Nueva España.

Un hombre con una gran visión fue el Generalísimo José María Morelos y Pavón en el año de 1813, con el documento que la historia conoce como "Sentimientos de la Nación", sienta las bases de un programa de seguridad social, cuando dice: "es preciso moderar la opulencia y la

indigencia, que se mejore el jornal del pobre, que se mejoren sus costumbres, que se aleje de la ignorancia; se preven una serie de normas que hoy están incluidas en los programas de la seguridad social, asimismo lucha contra la esclavitud y contra las castas privilegiadas porque establecen principios de igualdad en el disfrute de bienes y servicios".(34)

Posteriormente se van amalgamando estas doctrinas y sistemas con otras ideas universales hasta llegar al periodo de la Revolución Mexicana donde el sistema de seguridad social adquiere perfiles propios, dentro de la filosofía humanista del presente siglo.

Una vez dado una explicación de algunos de los precedentes ideológicos que han impulsado el desarrollo de la seguridad social principalmente en Europa; incluimos en esta sección en una forma muy concreta algunos acontecimientos que tuvieron lugar en México; pensamos son importantes y forman parte del desarrollo de la seguridad social en el mundo, los cuales los explicaremos con una mayor profundidad cuando hablemos del desarrollo de la seguridad en México.

2.2 Gran Bretaña

Explicaremos la seguridad social en la Gran Bretaña, desde sus orígenes, sin hacer a un lado la evolución histórica destacando la importancia de cada suceso, así como una breve reseña de cada acontecimiento, pero con especial énfasis al llamado Plan Beveridge que sin

34 ROBLEDO SANTIAGO. Edgar. Seguridad Social. Presidencia de la República. Dirección de Estudios Administrativos. s.e México. 1978. pág. 124.

lugar dudas marco un cambio muy importante en la concepción de la seguridad social en Inglaterra y en el mundo, describiremos sus características básicas, elementos e importancia y su influencia que esta ocasionó en el mundo.

El sacerdote William Bakley, en 1870 propuso un sistema de seguridad social contra la vejez y las enfermedades lo que motivo a Joseph Chamberlain para la realización de un plan de seguro voluntario para la vejez, y aporó sugerencias sobre el pago de un programa de una pensión.

En el año de 1893 se nombro una comisión para el estudio de la ancianidad desvalida, destacando tres elementos:

- a) Ahorro personal
- b) Sociedad de socorro
- c) Beneficencia

En 1911 se crea la primera legislación de Churchill y Lloyd que estaban interesados en el seguro de enfermedades, proyecto que limitaba a cubrir enfermedades de invalidez.

En Gran Bretaña, donde la legislación del trabajo iba a la cabeza de los países industriales, las leyes del seguro social fueron adoptadas por etapas.

a) El seguro contra accidentes fue adoptado en el año de 1906, pero sólo para algunos oficios peligrosos extendiéndose para el año de 1907 a casi todos los trabajadores.

b) Se estableció en 1905 la Ley de los trabajadores parados con el objeto de combatir la miseria, ayudando a todo aquel que solicitara el trabajo en la forma siguiente: buscándole trabajo, ayudándole a emigrar de Inglaterra o trasladándolo a otra región del país, o como último recurso proporcionándole trabajo adicional.

En 1908 se aprueba la Ley de Pensiones para la Vejez.

En 1909 el gobierno de Inglaterra crea un Sistema Nacional de Oficinas de Trabajo para el cumplimiento conforme a la Ley de Bolsas de Trabajo, y se completa con la Ley del Seguro Nacional Obligatorio contra el paro, y en 1911 el seguro contra enfermedades pagado por el patrón, obrero y el Estado, utilizando como sistema de pagos el implantado por Alemania, que consiste en ir llevando tarjetas con timbres de contribución.

En 1942 se presentó un documento con el nombre de "Informes sobre el Seguro Social y los servicios conexos" al gobierno de Inglaterra. A este estudio se le conoce con el nombre de Plan Beveridge.

Asimismo, a punto de finalizar la Segunda Guerra Mundial se hacía necesario contemplar los problemas de la reconstrucción de la Gran Bretaña, siendo uno de los aspectos más importantes por atender, el de la elaboración de un estudio sobre los sistemas de seguros sociales existentes de dicho país, mismo que fue analizado por los departamentos ministeriales interesados, bajo la supervisión de una comisión inter ministerial.(35)

35 BEVERIDGE, William. El Seguro Social en Inglaterra. (Plan Beveridge). México, s.f. pág. 47.

Dicho proyecto también se conoce con el nombre de "Informe sobre el Seguro Social y sus Servicios Conexos" era tan avanzado en sus planteamientos prácticos en beneficio de los trabajadores; después del cese de hostilidades, ejercieron una gran presión sobre las autoridades gubernamentales, demandando la aplicación del mismo, habiendo sido presentado y aprobado por la Cámara de los Comunes en septiembre de 1944 y puesto en vigor a partir del año de 1945.

Creemos que por su importancia es necesario transcribir la definición de Seguridad Social contemplada en la Parte V del citado Informe. Hay que señalar que Beveridge dio dos definiciones, una en el año de 1942 y publicada en 1945, la cual comentamos en el primer capítulo, creemos que es interesante mencionar la definición del primer informe: "El término de Seguridad Social se emplea en el sentido de asegurar un ingreso que sustituya a las retribuciones normales del trabajo, cuando éstas estén interrumpidas por paro, enfermedad o accidente, que permita retirarse del trabajo al llegar a determinada edad, que supla la pérdida de recursos y vivir motivado por el fallecimiento de la persona que trabajaba y que atienda a los gastos extraordinarios en las circunstancias tales como boda, parto y defunciones. Ante todo Seguridad Social significa seguridad de un ingreso superior a un mínimo determinado, pero su concesión debe estar combinada en el procedimiento que se siga para lograr que la interrupción de los ingresos normales sea lo más breve posible".(36)

Podemos señalar que este Plan obedece a tres ideas principales:

36 Ibidem, pág. 48.

a) Cualquier proposición para el futuro, no debe estar limitada por los intereses de grupo establecidos que se han aprovechado.

b) La seguridad social puede considerarse como parte de una amplia política de progreso social. El objetivo es el ataque a la necesidad, a la enfermedad, la ignorancia, la indigencia y la ociosidad, con la gran ayuda del seguro social.

c) La seguridad social debe realizarse en cooperación entre el Estado y el individuo. El Estado debería ofrecer seguridad social a cambio de trabajo y contribución.(37)

Su Plan contempla tres partes:

a) Un programa completo de seguros sociales con prestaciones en dinero.

b) Un sistema general de subsidios infantiles.

c) Un plan de cuidados médicos de toda las clases para todo el mundo.(38)

De lo anterior podemos afirmar que en la Gran Bretaña el Sistema de Seguridad Social se basa en cinco regimenes que entraron en vigor durante 1946 a 1948, y que a continuación se mencionan:

37 BEVERIDGE, William. Planes de Seguridad Social en Inglaterra. Planificación Médica. Organización Internacional del Trabajo. Montreal. 1942. pág. 2.

38 BEVERIDGE, William. Bases de la Seguridad Social. Fondo de Cultura Económica. México, 1944. pág. 66.

Seguro Nacional. Cubre prima de maternidad y subvención para gastos funerarios a toda la población, con ciertas condiciones de cotización; prestaciones de vejez a toda la población, con determinadas condiciones y de acuerdo con ciertas normas, e incluye a toda persona que ejerza una actividad remunerada o lucrativa, siempre y cuando llene ciertas condiciones de cotización.

Seguro contra Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. Cubre los accidentes y enfermedades resultantes del empleo.

Subsidios Familiares. Prestación otorgada a todas las personas que residan en Gran Bretaña, siempre y cuando reúnan ciertas condiciones de residencia.

Asistencia Nacional. Protege a toda la población, previa justificación de la necesidad.

Servicio Nacional de Sanidad. Facilita el tratamiento médico en todas las circunstancias que lo requieran.

Estos regímenes son independientes, no es necesario incluir las prestaciones médicas con prestaciones de seguros, dada la existencia del Servicio Nacional de Sanidad, al establecer las prestaciones contempladas en los seguros se tomo en cuenta la existencia de disposiciones relativas a los subsidios familiares; en el caso de no existir el derecho a percibir las prestaciones contempladas en los seguros, estas serán cubiertas por el Régimen de Asistencia Nacional.(39)

39 INSS. Documentación Especializada. Núm 8. Subdirección General Jurídica. México, 1 enero de 1975. pág. 1,2.

Existen diversas prestaciones en Gran Bretaña y que son las siguientes:

- a) Prima de maternidad y subvención para gastos funerarios
- b) De vejez y de supervivientes
- c) Del seguro de enfermedad o incapacidad para el trabajo y subsidios de maternidad
- d) Del seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- e) Del seguro contra el desempleo.(40)

La organización de los cinco regímenes de seguridad social de Gran Bretaña se basa en el principio de gestión directa por parte de los departamentos gubernamentales.

Las autoridades supremas son el Ministerio de Sanidad y el Ministro de Pensiones y Seguro Nacional, que responden ante el Parlamento del funcionamiento de sus respectivos Ministerios.

Asimismo, el sistema de seguridad social está sostenido por las cotizaciones de las personas protegidas y de los empleadores; por las contribuciones del Estado, que son proporcionales a las cotizaciones de las personas protegidas y de los empleadores; y por los pagos directos del Estado y de los Municipios. El Régimen del Seguro Nacional se sostiene con las cotizaciones de las personas protegidas, de los empleadores y del Estado.(41)

40 Idem.

41 Ibídem, pág. 4,5.

Pero el desarrollo de la seguridad social en la Gran Bretaña tuvo grandes dificultades debido a la existencia de un régimen de seguro mercantil, que aplico en forma generalizada a la clase trabajadora, pese a ello no fue posible detener el avance de la seguridad social.

El Plan de Beveridge tiene mucha importancia y por tanto, es revolucionario porque propone la unificación de todos los sistemas existentes de seguro social, la extensión del seguro a todos los ciudadanos en general y la incorporación de la asistencia social subsidiaria, bajo el control de una sola autoridad.

Conserva el principio de la contribución tripartita, y las contribuciones y prestaciones fijadas independientemente de las ganancias y el de la administración descentralizada en regiones y localidades.

El Plan en si mismo es esencialmente un Plan de Seguro que cubre el conjunto de la población activa y que al mismo tiempo cubre los riesgos generales y la pérdida de los medios de subsistencia.

2.3 Seguridad Social en Francia.

Presentaremos en esta sección un panorama general de la Seguridad Social en Francia sin abandonar la explicación histórica evolutiva, asimismo destacando las categorías sociales que protege y los riesgos que cubre.

El primer sistema de seguridad social conocido en Francia se debio a la inspiración del Ministro Baptiste Colbert, quien organizó en 1673 el primer régimen de vejez en beneficio de los marinos mercantes. Durante

mucho tiempo la acción social en Francia se realizaba por medio de Instituciones privadas de caridad dirigidas en su mayoría por religiosas.

La Revolución Francesa no produjo cambios, únicamente en 1790, creó el llamado Comité de la Mendicidad.

Al finalizar el siglo, se hizo la primera legislación importante en la materia, la Ley del 9 de abril de 1898, con la que se inicia un sistema de protección en caso de accidentes del trabajo, esta Ley no cubría más que a los asalariados del comercio y de la industria.

Al mismo tiempo de desarrollo en Francia una legislación de asistencia. La diferencia que hay entre ellas es que la legislación de asistencia, se distinguió por el hecho de que no es un sistema de carácter contributivo, sino de solidaridad nacional donde los interesados no pagan cuotas.

En 1898 es importante para la Seguridad Social Francesa por la aparición de la Ley sobre Accidentes del Trabajo. Poco después en 1910, se promulgó la llamada "Ley R.O.P", es decir, la Ley Obrera y Campesina que fue el bosquejo de lo que sería más tarde el sistema de protección contra la vejez. Esta Ley tuvo poca eficacia, y hubo que esperar hasta 1928 y 1930 para presenciar el nacimiento del primer régimen del seguro social.

En 1928 se organizó el primer régimen de seguridad social que comprendía las ramas clásicas: enfermedad, vejez e invalidez. Este régimen tenía una particularidad, se aplicaba únicamente a los asalariados de la industria y del comercio que percibían un salario menor a

cierto límite. Por tanto, la primera Ley sobre los seguros sociales en Francia cubría sólo una parte de los asalariados. Esta Ley fue completamente renovada en 1945.

Por medio de un decreto llamado "El Código de la Familia", en 1939 se extendió la Ley de 1932 a los no asalariados. Así pues desde 1939, la parte de la población no asalariada percibía ya subsidios.

Ahora bien, en este momento hacemos mención de Inglaterra, es porque este país tuvo una gran influencia sobre la concepción de la seguridad social en Francia. En Francia el Plan Familiar de Seguridad Social de 1945 fue inspirado en gran parte por las ideas de Lord Beveridge, que había concebido un Plan sobre la materia para Gran Bretaña. En su obra "Trabajo para todos en una sociedad libre", estas ideas las encontramos en un documento muy importante para los franceses llamado "Programa del Consejo Nacional de la Resistencia", el objetivo de este Consejo era asegurar a todos los franceses un medio de vida decoroso, por medio del trabajo.

En el preámbulo de la Constitución Francesa del 27 de octubre de 1946, en materia de seguridad social, se decía: "La nación asegura al individuo y a la familia las condiciones necesarias para su desarrollo".

Garantiza a todos y principalmente al niño, a la madre y al anciano la protección de la salud, la seguridad material, el descanso y el esparcimiento. Todo ser humano que por causas relacionadas con la edad, estado físico o mental, y situación económica, se encuentran

incapacitados para trabajar, tienen derecho de obtener de la colectividad medios decorosos de subsistencia".(42)

Hubo dos ordenanzas en 1945 sobre los seguros sociales. Se les llama ordenanzas y no Ley, porque en aquella época la Asamblea Nacional aun no se constituía y por tanto el Poder Legislativo se expresaba de esa manera.

En octubre de 1946 se promulgó una Ley que cambio por completo la cobertura sobre los accidentes que afectan al trabajador.

El 22 de mayo de 1946 se promulgó la Ley sobre la Generalización de la Seguridad Social y el 22 de agosto de ese año la Ley sobre los Subsidios Familiares.

Lo que en 1945 y 1946 se integró un régimen coordinador de seguridad social que cubriese a toda la población francesa asimismo, quiso abarcar en un todo las diferentes prestaciones que otorga la seguridad social: prestación familiar, accidentes del trabajo, enfermedades profesionales y la rama de vejez.

Según los redactores del Plan se debió formar un régimen único con un programa único de cajas de seguridad social y un sistema perfectamente coordinado de legislación. El Plan estaba inspirado con la idea de generalizar el seguro de enfermedad y de vejez a toda la población en el marco de un régimen de seguridad social único; lo que de hecho sucedió fue la generalización de la seguridad social a toda la población con regimenes

42 LECLERC. Pierre. Seguridad Social. Presidencia de la República. Dirección de Estudios Administrativos. México 1978. Pág. 15,16, 17.

diferentes, en Francia no hay un sistema único de seguridad social, sino una pluralidad de regímenes, aunque existe un sistema general de seguridad social, no quiere decir que comprenda a todos los diferentes regímenes.

Se les llama regímenes especiales no por el nivel de las prestaciones que otorga, pues generalmente estas son más favorables que en el régimen general, es por su estructura y gestión. Actualmente en Francia todos los asalariados están protegidos por un sistema completo de seguridad social; sean miembros del régimen general o de los regímenes especiales, el desempleo se cubre por fuera del marco del régimen de seguridad social, este se cubre doblemente ya que por un lado se da un subsidio de desempleo pagado por el Estado y el otro por un sistema de seguro complementario.

Así es como en Francia existe un seguro de vejez otorgado por un sistema general de pensión de vejez y también hay regímenes complementarios de vejez.

En Francia no se hace diferencia entre los asalariados de nacionalidad francesa y los extranjeros, ya que a partir del momento en que un extranjero trabaja en Francia tiene los mismos derechos que los propios franceses.

Los riesgos cubiertos son los clásicos, o sea los fijados por la Organización Internacional del Trabajo. Así es como por ejemplo en el régimen de seguridad social se cubre la enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, accidentes del trabajo, el accidente de trayecto (cuando el asalariado va al trabajo o vuelve de él), y las enfermedades profesionales.

En el seguro de vejez el sistema contempla dar la atención correspondiente conforme a los años de cotización; ahora bien si las personas no reúnen las condiciones necesarias y obtener la pensión de vejez existe un sistema de subsidio con el fin de no dejarlas desprotegidas.

Cuenta con un sistema de medicina liberal, es decir, que los asegurados van con el médico que quieren, a la clínica que desean y con el cirujano que escogen, pagan sus gastos y las cajas de seguridad social se los reembolsan. Existen nueve diferentes prestaciones: el subsidio familiar simple, salario único, de alojamiento, guardería para los niños, para los incapacitados menores, para los incapacitados mayores, de maternidad y escolar.(43)

Actualmente podemos observar en este país una compleja organización de la seguridad social que comprende:

a) Régimen concerniente a los asalariados. Agrupa y protege a los trabajadores de la industria y del comercio, es el más importante; asimismo, un régimen que protege a los trabajadores del campo y regímenes especiales propios para los trabajadores de ciertas profesiones o empleos, tales como, minas, ferrocarriles, sector público, milicia, electricidad y gas, colectividades locales y otros.

b) Regímenes para trabajadores no asalariados. Protege a la población no dependiente, tales como industriales, comerciantes, artesanos, miembros profesionales libres, empresarios, agrícolas y otros.(44)

43 *Ibidem*, pág. 15 a la 22.

44 INSS. *Documentación Especializada*. Núm 2 Subdirección General Jurídica. México, 10 de julio de 1974. pág. 2 a la 5.

Por lo que respecta a su administración la seguridad social francesa depende de un organismo público que aun cuando todavía no ha logrado otorgar protección total de su población, comprende a un gran porcentaje de esta, protegiendola contra los principales peligros de la existencia y la circunstancias más graves y costosas de la vida, tales como son: enfermedades, accidentes de trabajo, invalidez, maternidad, vejez y demás aspectos, excepción hecha del régimen de seguro contra el desempleo y que depende de otra institución.

2.4 Alemania.

Es uno de los países donde se promulgaron las primeras leyes básicas que establecieron y organizaron el seguro social, creando en forma real y efectiva un sistema de aseguramiento contra los principales riesgos, los seguros sociales es una concepción moderna y se originaron en Alemania, por el canciller Othon Von Bismarck quien expidió las leyes que hicieron necesaria la aparición del seguro social, concebidas como un procedimiento para calmar la inquietud de los hombres que carecían de alguna garantía, ya que en el año de 1850 en varios Estados alemanes se habían implantado en sus municipios cajas de enfermedad en las que debían participar obligatoriamente.

Así, durante la segunda mitad del siglo pasado a consecuencia de la Revolución Industrial y de las luchas obreras que empezaron a surgir en varios países europeos, se forjo un movimiento político social en Alemania que modificó la ideología política del Estado y dio lugar a la creación del seguro social, cuya intención inicial fue la de compensar al trabajador y a sus familiares con prestaciones en dinero y en especie cuando, por razones de

enfermedad, accidentes de trabajo, invalidez, vejez o muerte, perdía transitoria o definitivamente su capacidad de trabajo.

Si Bismarck influyó en la expedición de la "Ley antisocialista", que despertó gran inquietud en incertidumbre entre la clase trabajadora, por otro lado, para ganarsela, fomentó el establecimiento de medidas de protección social, que justificaba como respuesta del Estado a las demandas de los trabajadores, afirmando: "el que tiene una pensión para su vejez, esta mucho más contento y es mucho más fácil de tratar".(45)

El desarrollo del seguro social en Alemania, como en todos los países en donde se ha implantado, fue progresivo, estableciéndose en el año de 1883 el "seguro de enfermedades generales", al año siguiente, en 1884, el de "accidentes de trabajo" y en 1889 el de "vejez e invalidez", siendo hasta el año de 1911 cuando se logro la recopilación de estas disposiciones, formando el primer "código general de seguros sociales". Alemania marco la pauta a seguir de los movimientos sociales de otros países en iguales circunstancias, que pretendieron más tarde la implantación de una justicia social, con la inclusión de sus programas de reivindicación social y de la creación de seguro social obligatorio.

A continuación presentaremos los antecedentes más importantes y notables de la seguridad social en Alemania.

a) Ley del Seguro Obligatorio de Enfermedades Junio 15 de 1883.

45 INSS. La Seguridad Social. Tomo II. México, s.f
pág. 275, 276.

b) Ley del Seguro de Accidentes del Trabajo de los Obreros y Empleados Industriales 6 Julio de 1884.

c) Ley del Seguro Social Obligatorio de Invalidez y Vejez del 22 de Junio de 1889.

La Ley de seguros contra enfermedades fue aprobado en 1883 obligo a la creación de asociaciones locales para los fines administrativos, pues siendo obligatorio el seguro afilio a un gran número de derechohabientes. Este grupo era cubierto por las aportaciones de obreros y patrones en porción de dos terceras partes las primeras y un tercio del total los segundos, ambos con representación en la administración.

El seguro social contra accidentes que fuera aprobado en 1884 daba derecho al trabajador a una indemnización independiente de las circunstancias en que recibiera el daño mientras trabajaba. El costo íntegro de los pagos por este seguro estaba a cargo de los patrones.

Para administrar los seguros de esta clase los patrones formaban sociedades cooperativas obligatorias entre los mismos.

Ley del Seguro contra la Vejez e Invalidez aprobada en 1889 era cubierta por los patrones y los obreros que se encontraba subsidiada por el gobierno. En esta Ley tenia derecho a ella empleados regulares al cumplir 60 años de edad, limitandose posteriormente a los 65 años.

d) En 1911 la Ley de unificación de seguros colocó a los trabajadores bajo el mismo estatuto y comprendía a los criados domésticos, trabajadores del campo, obreros temporales, obreros regulares.

Se establecieron centros de hospitalización y servicios de farmacia para la atención a la etapa de maternidad para mujeres aseguradas existiendo auxilio económicos para el uso de servicios funerarios y existieron cuatro principios aplicables a los seguros sociales:

1. Competencia federal
2. Los seguros contra todos los riesgos de la vida en el trabajo
3. Procedimientos de las prestaciones preventivas.
4. Intervención de los asegurados en la administración de los seguros

Integrándose los seguros en:

- A. Seguro obligatorio de invalidez, vejez, y muerte.
- B. Seguro obrero
- C. Seguro de empleados
- D. Seguro de los mineros
- E. Seguro contra el paro involuntario.(46)

2.5 Seguridad Social en México.

A continuación hablaremos de la Seguridad Social en México, en una forma simple y destacando lo más importante a lo que se refiere a las formas de protección que existieron y actualmente existen, por lo que hemos dividido esta parte en cuatro etapas muy importantes:

46 INSS. México y la Seguridad Social. La Historia de los medios para lograrla. Tomo I Stylo, México, 1952, pág. 173 a la 283.

- a) Epoca Prehispanica.
- b) Epoca Colonial.
- c) Epoca Independiente.
- d) Epoca Actual.

Cada etapa encierra una gran importancia, donde se fueron amalgamando ideas, sistemas, y formas de organización con el propósito común de aminorar el sufrimiento de los que menos tienen y tratar de encontrar soluciones para así lograr una sociedad más justa.

2.5.1 Epoca Prehispanica.

En este periodo, sin que constituyan un modelo acabado de un sistema de seguridad social, demuestran la preocupación, el interés y la existencia de algunas instituciones incipientes encargadas aplicaria. Así encontramos que Moctezuma como un gobernante extraordinario, en extremo providente, consideró que es deber del Estado mirar por los ancianos e impedidos, y construyo en Culhuacán un hospital y hospicio dando orden de que allí sirviesen y regalasen como a gente estimada y digna de todo servicio; que no seria pequeño el gasto por igual motivo humanitario, y nunca por diversión como lo juzgaron los cronistas españoles.

En dos grandes palacios mando recoger a todos los contrahechos, locos, idiotas, o enfermos incapaces de servir al Estado, siendo atendidos cada cual por separado; y en otras dos casas tenia igualmente en cada uno de sus palacios para atender a los albinos, donde les servian con abundancia.

Ahora bien, por cuanto se refiere a las medidas para proteger al pueblo en los momentos de carestía y escasez de alimentos en el gobierno de Moctezuma se organizaron los almacenes del Estado llamados Petracalli o Petracalco, donde se almacenaban el fruto de las cosechas de las tierras del palacio Tecpantalli y donde se ponían los productos de la recaudación fiscal. Estos almacenes o graneros no eran para satisfacer las necesidades de los gobernantes y funcionarios del Estado, sino eran en beneficio de la población, como lo hizo en 1505, cuando después de varios años de sequía, empezó a cundir el hambre, abrió al pueblo las puertas de dichos almacenes y remedio la situación.

Cabe agregar que entre los antiguos mexicanos se generaron y practicaron algunos principios de la seguridad social, tales como la acción masiva en favor del Calpulli y la incipiente solidaridad surgida por la afinidad en el quehacer de los pillis, macehuales, tememes y pochtecas, los unía una misma pena, el mismo dolor, acaso una actitud ante la explotación o la supremacía de unos sobre otros.(47)

Una vez dicho lo anterior nos damos cuenta que sí existió una forma de seguridad social practicada por lo antiguos mexicanos que inclusive algunos de sus principios o prácticas fueron tomados por los conquistadores así podemos mencionar las cajas de comunidades indígenas, que por su estructura accesible y fácil de asimilar, fueron aceptadas rápidamente.

47 Ibidem, pág. 123, 124.

2.5.2 Época Colonial.

La importación de sistemas políticos, culturales y sociales que trajo consigo la dominación española, se reflejó en el ámbito de las formas de protección y asistencia a las clases desposeídas.

Creemos importante en esencia

Analizar, como van apareciendo en esta época los sistemas de protección y defensa contra la inseguridad, aunque es interesante mencionar como comenzó la conquista y así nos dice Salvador de Madariaga en su libro los conquistadores españoles "ya en los principios de la colonización, en la española en época ciertamente azarosa de sublevaciones y hambres, se iniciaron los llamados repartimientos para aplacar a los descontentos españoles, concediéndose a cada colono un grupo de indios que sirvieran de criados o se dedicaran en su provecho a la labranza".(46)

Aunque posteriormente la Reina Isabel condenó abiertamente esta costumbre, ordenando al gobernador Ovando que pusiera en libertad a los indios repartidos, ahora bien como es lógico y humano, este intento de libertad, por reacción constituyó un fracaso.

Creemos importante destacar lo que pronuncia el Padre Francisco de Vitoria en la Universidad de Salamanca, sus famosas Relecciones, la que nos interesa, es la relectio de indis donde menciona:

a) Determina que la soberanía del Nuevo Mundo es de los indígenas.

46 INSS. México y la Seguridad Social. la Historia de los medios para lograrla. op. cit. pág. 121 a la 137.

b) Critica los títulos ilegítimos esgrimidos por los juristas y tratadistas españoles.

c) Señala que los europeos no tienen ningún derecho sobre América.(49)

Como podemos ver el derecho indiano se fue integrando por los preceptos jurídicos que se iban dictando, para la especial aplicación a los territorios de las indias.

Así Vasco de Quiroga en 1531 en uno de sus informes, dice que debe organizarse la vida de los naturales reduciendolos a poblaciones, edificando un pueblo en cada comarca donde trabajando y rompiendo la tierra, y que de su trabajo se mantuviera y así estarían mejor ordenados.(50).

Ahora bien con su propio peculio Quiroga saco los medios y fundo su primer hospital-pueblo, a dos leguas de México, denominado Santa Fe, muy luego, marcha como visitador a Michoacán fundando análogo hospital con el mismo nombre en el sitio llamado Atamataho, anciano ya sin abandonar la preocupación organizadora, dicto las memorables Ordenanzas para la regulación de los hospitales de Santa Fe. de México y de Michoacán.(51)

Así también tenemos la aparición de las cajas de las comunidades, cofradías y gremios, a lo que podemos decir que no sólo se da la iniciativa de Mendoza sino también a la eficaz política en beneficio de las mismas seguida por el Virrey Don Francisco de Toledo, permitiendo el trabajo colectivo de las tierras, el caudal de las cajas se alimentaba de tres distintas fuentes de ingreso. El

49 INSS. México y la Seguridad Social. La Historia de los medios para lograrla. op. cit. pág. 121 a la 137.

50 Ibiden, pág. 157.

51 Ibiden, pág. 158.

agrícola que estaba constituida por el importe de los productos agrícolas obtenidos del cultivo de ciertas extensiones de tierras (diez brazas de México), que colectivamente se hallaban obligados a efectuar los indios de cada región para el sostenimiento de su caja.

El industrial, la constituían los obrajes , la fabricación de paños, que los indios en comunidad poseían para alimentar sus cajas y finalmente la cenral, que eran pensiones de los censos a que sus tierras de comunidad entregaban los indígenas, este sistema fue español, pero los dos anteriores su origen fue indígena.(52)

Hay que recordar que también durante la época colonial fueron los montepios los que realizaron una labor similar a los que más tarde se conoció con el nombre de pensiones civiles. Por cédula Real de 2 de junio de 1774, y con el fin de aliviar en algo las necesidades de los menesterosos, se fundo el Monte de Piedad de México, similar al que existía en la Villa y Corte de Madrid. Carlos III fundo el Primer Montepio en España el año de 1761.

Como un dato interesante anotamos que la primera pensión que se otorgo en aquella época fue la de Fray Bartolomé de las Casas consistente en doscientos pesos anuales con carácter vitalicio, por sus servicios prestados a la comunidad y al Rey.

2.5.3 Época Independiente.

La llegada de las ideas revolucionarias de la República Francesa, junto a las condiciones sociales,

52 *Ibidem*, pág. 178, 179.

políticas y económicas del país, nos llevo al movimiento de la Independencia.

En este siglo, por la lucha de liberación nacional, la búsqueda después de un sistema de Gobierno Centralismo o Federalismo, Democracia u Oligarquía y por último, Imperio o República, hacen pasar históricamente, de un Estado permanente de Revolución y golpes de Estado, agitación política y turbulentas sesiones en las respectivas cámaras. Liberales y Conservadores dieron lugar a turbulentas crisis.

Como un ejemplo claro tenemos a Don Miguel Hidalgo y Costilla, en que en su actividad política no llegó a formular un programa social apenas este fue esbozado, se concreto en el bando que promulgó en Guadalajara el 6 de diciembre de 1810, en menos de tres meses después del Grito de Dolores.

Así podemos mencionar dos puntos que son sobresalientes y que a nosotros nos interesan.

a) Que todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad dentro del término de diez días, so pena de muerte, la que se les aplicara por transgresión de este artículo.

b) Termine para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagaban, y toda exacción que a los indios se les exigía.(53)

53 TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1987, décimo cuarta edición. Trillas. México, 1987. pág. 21, 22.

Pero no hay que olvidarnos de otro gran mexicano que en el año de 14 de septiembre de 1813, cuando en el documento llamado los "Sentimientos de la Nación" o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución de Apatzingán apunta el noble libertador en los puntos 12 y 15.

12.- "Que como la buena Ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se le aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto".

15.- "Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguiendo aun americano de otro, el vicio de la virtud".(54)

Estos pensadores tenían una concepción clara de los problemas que sufría el pueblo de México, y que por medio de medidas de tipo social estos problemas podrían aminorarse; pero a través de la historia nos damos cuenta que fueron muy buenas aportaciones y desgraciadamente al paso del tiempo se hicieron a un lado y que siguió persistiendo las prácticas del trabajo forzoso, del peonaje y de la esclavitud por lo que salieron a flote y así dieron motivo para la gestación de la llamada Revolución Mexicana en el año de 1910.

2.5.4 Epoca Actual.

Cabe señalar que después del movimiento de Independencia existieron movimientos tendientes a ayudar a

54 *Ibidem*, pág. 30.

los que seguían explotados y humillados, pasaremos a explicar muy brevemente lo ocurrido en México desde la época de la Independencia hasta nuestros días.

a) En la Constitución de 1857 encontramos como garantía la libertad de trabajo, de aprovechamiento y la prohibición de la esclavitud no hay un cambio sustancial de las Constituciones Liberales de la época.

b) Don Ignacio Rámirez, en el Congreso Constituyente nos habla sobre un Derecho Social y la creciente necesidad de incluir medidas constitucionales de protección al trabajador.

c) En las Leyes de Reforma del Presidente Benito Juárez se incluye la secularización de los hospitales de la iglesia, como se indica en el artículo primero del decreto del gobierno del 2 de febrero de 1861.(55)

d) Maximiliano de Habsburgo, Emperador del Imperio Mexicano dicta su Ley de Protección de las Clases Menesterosas y la Ley sobre Trabajadores que incluye disposiciones tendientes a dar protección a los explotados. Esta legislación no se llevó a cabo por la guerra civil.(56)

e) El movimiento de la Revolución Mexicana y la Seguridad Social se gestó de 1900 a 1917. El nacimiento se realizó en San Luis Potosí. El líder de esta lucha redentora fue el Partido Liberal Mexicano, encabezado por Camilo Arriaga, Juan Sarabia Antonio Díaz Soto y Gama, los Hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, entre los precursores intelectuales más sobresalientes. Es Don Ricardo

55 Ibidem, pág. 665.

56 Ibidem, pág. 669, 670.

Flores Magón sin duda alguna , el ideólogo y precursor del artículo 123 Constitucional. Asimismo, el Plan de Ayala expedido por Zapatistas tiene un punto de previsión y seguridad social para los huérfanos y viudas a base de expropiaciones de bienes de quienes se opusieran a su realización.(57)

f) De las legislaciones estatales expedidas en 1902 a 1916, la más importante es la de Yucatán, que se vierte prácticamente en la Constitución de 1917, en materia laboral, cabe destacar que ya no se establece solamente la obligación de responder del riesgo, sino que se señala un organismo que en forma mutualista responda de las obligaciones.(58)

El Plan de Guadalupe, sirvió de estandarte a la nueva Revolución, pero sólo fue una invitación para regresar a la Constitución de 1857; de ahí que el movimiento se denominara a sí mismo Revolución Constitucionalista. Por lo que fracasaron en sus promesas sociales.(59)

Podemos afirmar que en la Constitución de 1917, como dijo Cravioto se preparó la primera Declaración de Derechos Sociales de la historia, paralela a la Declaración de los Derechos Individuales del Hombre y del Ciudadano de 1789.(60)

Es decir en la Asamblea Constituyente de Querétaro se produjo una transformación colosal, ya que se

57 Ibidem, pág. 721 a la 727.

58 GONZALEZ DIAZ LONBARDI, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, op. cit. pág. 143.

59 DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, op.cit. pág. 27.

60 Ibidem. pág. 28.

colocaron los derechos sociales de los campesinos y de los trabajadores.

Creemos necesario en este momento solamente mencionar la existencia de dos organismos descentralizados por servicios, el INSS y el ISSSTE, ya que en el tercer capítulo de esta tesis hablaremos con profundidad y explicaremos a detalle todo lo concerniente de estos importantes institutos así como de la gran importancia que tienen para el desarrollo de nuestro país.

CAPITULO III

Regulación Jurídica de las Prestaciones de la Ley del ISSSTE.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, representa un complemento del salario se otorgan excelentes prestaciones al trabajador, constituye un vehículo para poder elevar el nivel de vida los económicamente débiles, al elevar las condiciones de vida del sector de los trabajadores al servicio del Estado automáticamente se da un crecimiento de la economía general del país. Es evidente la obligación del Estado de vigilar la salud y la vida de los individuos, esta protección debe abarcar al mayor número de personas.

En esta parte de la presente investigación nos avocaremos a hacer un breve análisis de los principales antecedentes históricos que dieron lugar a este Instituto, haremos una exposición breve de su organización y funciones; posteriormente nos enfocaremos a explicar y a analizar cada una de las magnificas prestaciones contempladas en la Ley del ISSSTE y finalmente haremos una explicación de como se encuentra actualmente el Instituto en lo concerniente a su infraestructura de salud, cobertura, y su organización administrativa.

3.1 Ley de Pensiones Civiles y de Retiro del año de 1925.

El antecedente inmediato es la Dirección de Pensiones esta surgió, por así decirlo, como un paliativo para calmar un tanto las inquietudes justas de los

trabajadores al servicio del Estado, pues había un serio descontento en aquellos años porque en la Constitución de 1917 de Querétaro se legisló ampliamente sobre el derecho laboral: preceptos substanciales del artículo 123, pero los trabajadores al servicio del Estado quedaron marginados, no tenían plenos derechos para encauzar sus luchas y aún así se enfrentaron a sus problemas; fue de esta manera como muchos grupos de trabajadores, fundamentalmente maestros realizaron algunas huelgas para protestar por la situación en la que vivían. La Ley de Pensiones Civiles de 1925 calmo un poco las inquietudes; porque ya se habla de pensiones de retiro a los 55 años de edad y 35 años de servicios.

A los maestros se les otorgo una distinción, al poder gozar de este beneficio teniendo los mismos 55 años de edad y 30 años de servicios; a los 25 años si comprobaban que habían tenido durante ese mismo lapso un grupo de alumnos a su cargo, es decir, el maestro que prestaba por ejemplo, 20 años de servicios frente a un grupo y 5 en puesto directivo, tenía que cumplir los 30 años de servicios, solamente aquel que sus 25 años fueron en la docencia directa tenía derecho a jubilarse con ese lapso de labores.

Va se otorgaban prestamos a corto plazo, según mandato de esa Ley, así el crédito mayor era de tres meses de sueldo, y con un plazo máximo 12 meses para pagar, los intereses eran del 12% anual; y se otorgaban también según la Ley de Pensiones Civiles créditos hipotecarios, eran hasta \$15.000.00 y no se prestaba más que el 76.5% del valor de la finca por adquirir el plazo máximo era de 10 años y los intereses anuales del 12%

La pensión se fijaba en aquel entonces a razón del 1.5% del último sueldo diario, multiplicado por el número de años de servicios. Para integrar el patrimonio de la Institución se hacían descuentos a los trabajadores como actualmente se hace; las cuotas de aportación se fijaron de acuerdo a la edad en que ingresaban al servicio y correspondía el 3% a la edad de 18 años e iba aumentando hasta llegar al 4.85% a la edad de 55 años y después de los 56 años de edad quedaban exentos.

La Ley de Pensiones del 12 de agosto de 1925, tuvo la finalidad de convertir a las pensiones de los trabajadores del Estado en universales, obligatorias y equitativas. Para lograr dicho objetivo se inició la creación y administración de un fondo de pensiones generado con la ayuda del propio Estado y las aportaciones del trabajador durante el tiempo que prestara sus servicios. Se estableció, el excedente de dicho fondo se utilizaría en el otorgamiento de préstamos a corto plazo para la adquisición de terrenos o casas que finalmente serían destinadas a los trabajadores.

a) Así, en sus orígenes la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro operó como Institución de Seguros y Crédito.

b) Las pensiones que en esa época se otorgaban eran por vejez, inhabilitación, muerte o retiro a los 65 años y después de 15 años de servicios.(61)

61 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. La Transformación con el México Moderno. Segunda edición. México, 1992 pág. 10.

Esa Ley naturalmente no llenaba las aspiraciones de todos los trabajadores y como dice el maestro Mario de la Cueva no obstante sus imperfecciones, constituyó el punto de partida para establecer la antigüedad de los funcionarios y empleados públicos federales y generar así los derechos a la pensión por invalidez, vejez o muerte. (62)

Tenemos que mencionar cuales fueron sus imperfecciones para darnos una idea del porque fue necesaria la creación de una nueva Ley. Se excluía a los artesanos, obreros operarios o a los que formaran parte de servidumbre si sus servicios no tenían el carácter de ser permanentes; establecían un retiro obligatorio a los 65 años; se otorgaba el 50% de sueldo de disfrute en el caso de inhabilitación; suprimió del derecho de recibir pensión a los hermanos y nietos; se requería en los préstamos hipotecarios 5 años de servicios y obtenían un préstamo \$5,000.00 y con 10 años de servicios se les podía otorgar hasta \$15,000.00 en préstamo; se otorgaban créditos quirografarios, cuyos pagos se hacen en proporción del crédito otorgado a los trabajadores que tengan más de 5 años de servicios con la ventaja para los acreedores sobre la prenda o hipoteca.

En 1947 se hizo una reforma substancial contenía ya otros beneficios mayores; comprendía a los obreros, servidumbre sin exigir que sus servicios sean permanentes; suprimió el retiro forzoso; los trabajadores que estén inhabilitados por causa del servicio, gozaban del 100% de su sueldo que tenían; y recibían préstamos hasta por \$20,000.00 cada trabajador desde el momento que cumplían con seis meses de servicios; los créditos quirografarios se

62 DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.
ob. cit. pág. 68 y 69.

conceden sin necesidad de una fianza o prenda; el máximo interés para los créditos hipotecarios es del 9%.(63)

3.2 La Ley del ISSSTE del año de 1959.

En el decreto, del 13 de noviembre de 1928 se creó una Sociedad Mutualista de tipo obligatoria y se llamó "Seguro del Maestro", funcionaba en la Ciudad de México y tuvo como finalidad única, el auxilio de los deudos y familiares de los maestros, al ocurrir el fallecimiento de alguno de los asegurados.(64)

EL 29 de diciembre de 1959 se establece un sistema integral de seguridad social y un régimen obligatorio de prestaciones económicas y sociales para los servidores públicos, en 1960 se adiciona el apartado B del artículo 123 Constitucional, así los derechos de los trabajadores del Estado se elevan a rango constitucional para que junto con sus hermanos de lucha, de clase y de destino los trabajadores comprendidos en el propio artículo 123 en su apartado A, formen un sólo frente: el de los trabajadores mexicanos.(65)

Así en el año de 1959 se efectuó una ceremonia en el Palacio de Bellas Artes, en donde el entonces Presidente Adolfo López Mateos presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de ley que daba origen al

63 Dirección de Pensiones Civiles. Memoria de 25 años de Actividades. México, 1950. s.p.i. s/p

64 DE LA CURVA, Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. ob cit. pág. 69.

65 TRUJBA URBINA, Alberto. La Nueva Legislación de Seguridad Social en México. Historia, Teoría, Exégesis, Integración. Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. U.N.A.M. México, 1977 pág. 223.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Discutida y aprobada dicha Ley, la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se transformó en 1960 en el ISSSTE.

Las palabras con las que se refirió a la naciente Ley el entonces Presidente de la República, no dejan lugar a duda acerca de la referencia que para don Adolfo López Mateos tenía la creación del ISSSTE.

"... la única forma de lograr una eficaz protección social es establecer obligatoriamente la inclusión de todos los servidores públicos en los beneficios de la Ley pues de otra manera no se protegería a los grupos económicamente más débiles y que más requiera de los servicios que se implantan.(...)

"...en estas condiciones puedo afirmar que queda la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como una de las más favorables y tutelares del mundo" (66)

Tenemos que mencionar cual es la base jurídica para las prestaciones que se otorgan a los trabajadores mexicanos al servicio del Estado. Su origen data del año de 1960 con las reformas que se le hicieron al artículo 123 apartado B fracción XI y que a continuación hacemos mención.

66 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. La Transformación con el México Moderno. ob cit pág 11.

En la fracción XI del artículo 123 Constitucional nos señala que la seguridad social se organizara conforme a las siguientes bases mínimas:

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

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

c) Las mujeres disfrutaran de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora uno para amamantar a sus hijos y además disfrutaran de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a la asistencia médica y medicinas, en los casos y en las proporciones que determina la Ley.

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

f) Se proporcionaran a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o renta, conforme a los programas previamente aprobados.

Como característica podemos mencionar que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su artículo 4 señala lo siguiente: el ISSSTE tendrá el carácter de organismo público descentralizado y con personalidad jurídica y patrimonios propios.

La finalidad de la creación del Instituto es tratar de solucionar las necesidades insatisfechas para que el servicio que presta signifique desde su inicio, un nuevo beneficio real y objetivo.

3.3 Ley del ISSSTE del año de 1976.

En la administración del Licenciado Luis Echeverría Álvarez, se hicieron grandes e importantes modificaciones y adiciones que son de vital trascendencia para el desenvolvimiento de los servicios y prestaciones que ofrece el Instituto, estableciendo mejores condiciones para el servidor público; así tenemos las reformas y adiciones de los artículos 23 fracciones III, IV y VI; 49, 54, 63, 66 párrafo primero y segundo; 72, tercer párrafo; 78; 79 párrafo segundo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De las reformas que podemos destacar son las siguientes:

Artículo 44. El Instituto formulará tablas indicadoras con el fin de otorgar los créditos hipotecarios, tomando como base el sueldo y las amortizaciones no deben de pasar del 50% del sueldo del trabajador, el límite máximo para los créditos hipotecarios es de doscientos mil pesos.

Artículo 54. Los inmuebles adquiridos por los trabajadores para su hogar quedarán exentos de los impuestos federales y del Departamento del Distrito Federal hasta por 400 mil pesos, no se aplicará si los inmuebles son enajenados por los trabajadores.

Artículo 63. El derecho a las pensiones nace cuando el trabajador o sus derechohabientes se encuentran en los supuestos consignados en la Ley, el expediente deberá quedar integrado en un plazo máximo de 120 días, si no se integra este y no se ha otorgado la pensión, el Instituto tendrá que pagar el 65% de la pensión probable.

Artículo 66. Prevé el disfrute de dos pensiones cuando una de ellas se otorgue en base al derecho que origina por el carácter familiar esposa o concubina del derechohabiente; es compatible el disfrute de una jubilación con el de una pensión otorgada con la misma base; no es compatible la percepción de una pensión otorgada por el Instituto con la percepción de cualquier otra pensión concedida por el Instituto.

Artículo 72. La cuota diaria máxima para las pensiones y jubilaciones nunca serán mayor de 20 veces la cuota mínima vigente.

Artículo 76. La pensión total por vejez, no excedera del 100% del sueldo regulador.

Artículo 79. Para calcular, el monto de las cantidades por jubilación o por pensión se hará con el

promedio del sueldo básico disfrutado en los tres años inmediatos anteriores a la fecha en que se concedan.(67)

3.5 Organización Administrativa del ISSSTE.

Los Organismos de gobierno del Instituto son:

- I. La Junta Directiva.
- II. El Director General.
- III. La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.
- IV. La Comisión de vigilancia. (art. 151 de la Ley del ISSSTE).

El maestro Briseño Ruiz hace una atinada observación al decir que "como el Director General no es un organismo sino un funcionario debía mencionarse la Dirección General".(68)

La Junta Directiva.

La Junta Directiva se compondrá de once miembros; cinco serán los respectivos Titulares de las Secretarías siguientes: De Programación Y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, de Salubridad y Asistencia, Desarrollo Social y la de Trabajo y Previsión Social; el Director General que a efecto designe el Presidente de la República; los cinco restantes serán designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

67 Diario Oficial de la Federación, Decreto del Miércoles 31 de Diciembre de 1975. Reformas a la Ley del ISSSTE del año de 1976, pág 33, 34, 35.

68 BRISEÑO RUIZ, Alberto. ob.cit. pág 339.

El Presidente de la República designará entre los miembros de la Junta Directiva, a quien deba presidirla (art. 152 Ley del ISSSTE).

En estos momentos podemos hacer una observación que creemos es interesante, no existe fundamento en la Constitución para que el Presidente de la República designe a el Director General, por lo que sería muy sano disminuir la participación del Ejecutivo para así poder darle más autonomía al Instituto.

El artículo 153 menciona otra limitación al señalar que "los miembros de la Junta Directiva no podrán ser al mismo tiempo servidores públicos de confianza del Instituto, salvo el Director General". En el artículo 154 marca los requisitos para ser miembro de la Junta Directiva.

El artículo 157 tiene una gran importancia ya que aquí se encuentran las facultades de la Junta directiva, de las cuales mencionaremos las que creemos más importantes.

Corresponde a la Junta Directiva:

- a) Planear las operaciones y servicios del Instituto;
- b) Examinar para su aprobación y modificación, el programa institucional y los programas operativos anuales de acuerdo con lo establecido en la Ley de Plantación, así como los estados financieros del instituto;
- c) Decidir las inversiones del Instituto, excepto tratándose del sistema de ahorro para el retiro, y determinar las reservas actuariales y financieras que deban constituirse para asegurar el otorgamiento de las

prestaciones y servicios que determina esta Ley, así como el cumplimiento de sus fines;

d) Conocer y aprobar en su caso, en el primer bimestre del año, el informe pormenorizado del estado, que guarde la administración del instituto;

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

f) Dictar los acuerdos que resulten necesarios para otorgar las demás prestaciones y servicios establecidos en esta Ley;

g) Noabrar y remover al personal de confianza del primer nivel del Instituto, a propuesta del Director General sin perjuicio de las facultades que al efecto le delegue;

La Junta Directiva celebrará una sesión cada dos meses (art 158 Ley del ISSSTE).

Director General.

Las facultades del Director General están consagradas en el artículo 163 Ley del ISSSTE que actualmente contempla doce fracciones de las cuales mencionaremos las más importantes.

a) Ejecutar los acuerdos de la Junta y representar al Instituto en todos los actos que requiera su intervención;

b) Convocar a sesiones a los miembros de la Junta Directiva;

c) Someter a la aprobación de la Junta Directiva el programa Institucional y el Programa Operativo Anual del Instituto, de conformidad con las disposiciones

aplicables; así como todas aquellas cuestiones que sean de competencia de las mismas;

d) Presentar a la Junta Directiva un informe anual del estado que guarde la administración del Instituto.

e) Firmar las escrituras públicas y títulos de crédito en que el Instituto intervenga, representar al Instituto en toda gestión judicial, extrajudicial y administrativa, y llevar la firma del Instituto, sin perjuicio de la delegación de facultades que fuera necesaria.

El Director General será auxiliado por los trabajadores de confianza. (art. 164 Ley del ISSSTE).

Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.

La Comisión Ejecutiva del Fondo de Vivienda estará integrada por nueve miembros; uno designado por la Junta Directiva, a propuesta del Director del Instituto, el cual hará las veces de vocal ejecutivo de la Comisión; un vocal nombrado por cada una de las siguientes dependencias: Secretaría de Programación y Presupuesto; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y cuatro vocales más nombrados a propuesta de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por cada vocal propietario se designará un suplente (art 165 Ley del ISSSTE).

Los vocales de la Comisión Ejecutiva no podrán ser miembros de la Junta Directiva. (art. 166 Ley del ISSSTE).

La Comisión Ejecutiva, tendrá las atribuciones y funciones siguientes:

I. Decidir, a propuesta del vocal, las inversiones, recursos y los financiamientos del Fondo (Se deroga conforme al Diario Oficial de la Federación. 4 de enero de 1993);

II. Resolver sobre las operaciones del Fondo, excepto aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Junta Directiva, la que deberá acordar lo conducente dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se haga la petición correspondiente;

III. Examinar, en su caso aprobar y presentar, a la Junta Directiva, los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y financiamientos, así como los estados financieros y el informe de labores formulados por el vocal ejecutivo;

IV. Presentar a la Junta Directiva para su aprobación, el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del fondo, los que no deberán exceder del 0.75% de los recursos totales que administre.

La Comisión Ejecutiva procurará que los gastos a que se refiere la presente fracción sean inferiores al límite señalado;

V. Proponer a la Junta Directiva las reglas para el otorgamiento de créditos; y

VI. Las demás que señale la Junta Directiva.
(art 169 Ley del ISSSTE.

Comisión de Vigilancia.

Como todo Instituto debe contar con un sistema de vigilancia para poner tener la seguridad de que este pueda tener un buen funcionamiento y el ISSSTE no es la excepción, por lo que a continuación pasaremos a explicar esta Comisión de Vigilancia la que tiene una gran importancia.

La Comisión de vigilancia se compondrá de siete miembros:

Un representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación;

Uno de la Secretaría de Programación y Presupuesto;

Uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

Uno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, designado por el Director General, con derecho a voz pero sin voto y que actuara como secretario técnico; y tres designados por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Junta Directiva cada 6 meses designará de entre los miembros de la Comisión de Vigilancia representantes del Gobierno Federal a quien debe presidir; la Presidencia será rotativa y nunca recaerá en el representante del Instituto; por cada miembro de la Comisión, se nombrará un suplente que actuara en caso de faltas temporales del titular. (art. 171 Ley del ISSSTE).

Una vez transcrito el anterior artículo podemos darnos cuenta fácilmente que participan tres

representantes de tres Secretarías y uno del propio Instituto este no tiene derecho a votar así como tres designados por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Comisión se reunirá en sesión cuantas veces sea convocada por su presidente o a petición de dos de sus miembros; la Comisión presentará un informe anual a la Junta Directiva sobre el ejercicio de sus atribuciones. (art. 172 Ley del ISSSTE).

En este artículo podemos ver que su esencia consiste en que la Comisión podrá reunirse cuantas veces sea necesario y presentar un informe anual a la Junta Directiva.

Una vez mencionado lo anterior tenemos que señalar que esta Comisión de Vigilancia también cuenta con sus propias atribuciones.

La Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes atribuciones:

I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables al Instituto;

II. Cuidar que las inversiones y los recursos del Instituto se destinen a los fines previstos en los presupuestos y programas aprobados;

III. Llevar a cabo auditorías en cada los casos en lo que estime necesario, pudiendo auxiliarse con las áreas afines del propio Instituto;

IV. Proponer a la Junta Directiva o al Director General según sus respectivas atribuciones, las medidas que juzgue apropiadas para alcanzar mayor eficiencia en la administración de los servicios y prestaciones;

V. Examinar los estados financieros y la evaluación financiera y actuarial del Instituto, verificando la suficiencia de las aportaciones y el cumplimiento de los programas anuales de constitución de reservas establecidas en el Capítulo IV del Título IV, de la presente Ley;

VI. Designar a un auditor externo que auxilie a la Comisión en las actividades que así lo requiera; y

VII. Las que fijan el Reglamento interior del Instituto y las demás disposiciones legales aplicables (art. 173 Ley del ISSSTE).

Del artículo anterior podemos descartar que esta Comisión se encarga de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, cuidar las inversiones y los recursos del Instituto, la realización de auditorías, hacer propuestas con el fin de lograr una mayor eficiencia del Instituto, estar al tanto de la situación financiera del propio Instituto.

3.5 Ambito de Aplicación de la Ley del ISSSTE.

A continuación señalaremos a quiénes se le aplica la Ley ISSSTE, haremos una observación al artículo primero.

La presente Ley es de orden público, y de interés social, de observancia en toda la República, y se aplicará:

I. A los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen así como a los

pensionistas a los familiares derechohabientes de unos y otros;

II. A las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión a que se refiere esta Ley;

III. A las dependencias y entidades de la Administración Pública en los Estados y Municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el Instituto celebre de acuerdo con esta Ley, y las disposiciones de las demás legislaturas locales;

IV. A los diputados y senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de esta Ley; y

V. A las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo a la junta directiva se incorporen al régimen de esta Ley. (art. 1º Ley del ISSSTE).

El artículo 1º, nos habla de varios conceptos que es necesario saber para así poder entender a quiénes se aplica la Ley del ISSSTE.

Dependencias. Son las unidades administrativas de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, al igual que los Estados y Municipios, que se incorporen al régimen de seguridad social de esta Ley (art 5 fracción I Ley del ISSSTE).

Entidades de la Administración Pública. Son los organismos, empresas y las instituciones públicas paraestatales que se incorporen al régimen de esta Ley (art 5º fracción II Ley del ISSSTE).

Trabajador. Toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades mencionadas,

mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquellos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios. (art. 5º fracción III Ley del ISSSTE).

De la definición anterior podemos concluir que existen tres clases de trabajadores: los designados legalmente o por nombramiento; los de lista de raya, con carácter de temporal; y los que perciben sus emolumentos con cargo a la partida de honorarios. La protección que brinda el ISSSTE es más amplia ya que al mismo tiempo están incluidos tanto los trabajadores de confianza como aquellos que perciben honorarios.

Tenemos que saber quiénes son los familiares derechohabientes y la Ley contempla:

a) Esposa, a falta de ésta, la mujer con quien el trabajador o pensionista ha vivido como si lo fuera durante los cinco años anteriores o con la que tuviera hijos, si existe varias concubinas ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la prestación. La Ley del ISSSTE consigna un error; contempla la hipótesis que el trabajador tenga varias concubinas, lo que jurídicamente es imposible.

b) Los hijos solteros mayores de 18 años hasta la edad de 25 años que comprueben que están estudiando.

c) Hijos mayores de 18 años incapacitados física o psíquicamente.

d) El esposo o concubinario de la trabajadora o pensionista siempre que fuese mayor de 55 años

de edad o esté incapacitado física o psíquicamente y dependa económicamente de ella.

e) Los ascendientes que dependan económicamente del trabajador o pensionista. (art. 5 fracción V Ley del ISSSTE).

3.6 Prestaciones.

La Seguridad Social implica como anteriormente se ha explicado, una garantía del ser humano que cuente con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad. Asimismo, al hacer el análisis de las prestaciones proporcionadas por el ISSSTE nos damos cuenta que efectivamente estos son derechos tendientes a satisfacer un mayor número de necesidades y elevar el nivel de vida de los mexicanos, el maestro Trueba Urbina en su libro La Nueva Legislación de Seguridad Social en México nos dice que las prestaciones que otorga el Instituto pueden calificarse entre las mejores y más amplias del mundo en materia de Seguridad Social del sector público. Las cuales las encontramos enumeradas en el artículo tercero de la Ley del ISSSTE y está consta de 21 fracciones las cuales pasaremos a explicar brevemente.

Seguro de Enfermedad General.

Tenemos que definir que es enfermedad, está es un estado patológico que disminuye o cancela las posibilidades orgánico funcionales de nuestro organismo.

El trabajador o pensionado tendrá derecho a las siguientes prestaciones:

a) Atención médica, diagnóstico, odontológica, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica o rehabilitación, desde el comienzo de la enfermedad y durante

52 semanas como máximo, salvo enfermos ambulantes que no les impida trabajar hasta su curación.

Observaciones:

El artículo mencionado se limita al trabajador y pensionista; deja a un lado a los familiares derechohabientes, que también cuentan con los servicios establecidos en la fracción I. El art. 24 de la Ley del ISSSTE reproduce la lista de familiares, dándoles derecho a estos servicios.

En caso de enfermedad con duración de más de 52 semanas, la Ley no prevé la condición del asegurado, lo que equivale a dejarlo sin asistencia médica.

b) Licencia con goce de sueldo total o medio sueldo, si está incapacitado para trabajar. (conforme al art. III Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

A los empleados que tengan menos de un año de servicios, hasta 15 días con goce de sueldo y 15 días más con medio sueldo.

De 1 a 5 años de servicios hasta 30 días con goce de sueldo íntegro y hasta 30 días con medio sueldo.

De 5 a 10 años de servicios, hasta 45 días con goce de salario íntegro hasta 45 días más con medio sueldo.

De 10 años en adelante, hasta 60 días con goce de sueldo íntegro y hasta 60 días más con medio salario.

Al vencimiento de la licencia con medio sueldo se concederá esta sin goce de sueldo por 52 semanas

más, el Instituto cubrirá un subsidio en dinero del 50% del sueldo básico que percibía al ocurrir el accidente.

El trabajador y la dependencia, al inicio de la enfermedad, darán aviso al Instituto de la misma.

Los beneficiarios sólo tendrán derecho a prestaciones en servicios y en especie en dinero o subsidio cuando el trabajador esté hospitalizado con su consentimiento expreso.

El subsidio se suspenderá por incumplimiento del enfermo a someterse a hospitalización o por interrupción del tratamiento sin autorización. (artículos 23, 24, 26 Ley del ISSSTE).

Seguro de Maternidad.

Así como dimos al definición de enfermedad es necesario también dar la definición de maternidad, esta no es un estado patológico sino la condición natural y necesaria de reproducción que permite la sobrevivencia del ser humano.

La Constitución Mexicana en su artículo 123 apartado B fracción XI inciso c, considera forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha del parto y otros dos meses después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Podemos adelantar una comparación con la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE en esta última existe un adelanto al incluir a la hija del trabajador o pensionista, que tiene que reunir los siguientes requisitos

ISSSTE
SECRETARÍA DE SALUD
ESTADO DE GUATEMALA

ser soltera y menor de 18 años para poder disfrutar de la prestación de maternidad que ofrece dicha Ley.

En la Ley del Seguro Social sólo se contempla a la esposa, concubina, trabajadora o pensionista y a la esposa del pensionista; deja en duda la atención a la hija que cuenta con derecho a prestaciones médicas.

En maternidad conforme al art. 28 de la Ley del ISSSTE se otorgan las siguientes prestaciones:

- a) Asistencia obstétrica
- b) Ayuda para lactancia
- c) Canastilla de maternidad

Las personas protegidas son la esposa del trabajador, la esposa del pensionista, la trabajadora o pensionista; la concubina, en su caso y la hija del trabajador o pensionista. La hija del trabajador o pensionista reunirá los requisitos siguientes:

- a) Soltera, menor de 18 años de edad, que dependa económicamente, que no tenga derechos propios a las prestaciones otorgadas por el Instituto, que se mantengan vigentes los derechos del trabajador o pensionista, por lo menos 6 meses antes del parto.

Cualquier trabajador que al ser dado de baja por cese o renuncia y haya cotizado un mínimo de 6 meses en forma ininterrumpida, conservara durante los dos meses siguientes el derecho a recibir las prestaciones del seguro de enfermedad y maternidad, así como medicina preventiva, este derecho también se otorgará a los familiares derechohabientes (art. 32 Ley del ISSSTE).

Medicina preventiva.

El ISSSTE procurará este servicio tendiente a preservar y mantener la salud de los sujetos obligados y sus beneficios, tales como: vacunación, control de enfermedades transmisibles o crónico degenerativas, educación para la salud, planificación familiar, salud mental y bucal, nutrición, atención materno infantil, higiene y seguridad en el trabajo y previsión de riesgos. (art. 30 y 31 Ley del ISSSTE).

Seguro de Riesgos de Trabajo.

Los riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo de su trabajo y las enfermedades que señala la Ley laboral con las excepciones que la misma establece. El artículo 37 Ley del ISSSTE nos señalan cuando no se consideran riesgos de trabajo; son los mismos contemplados en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley del Seguro Social.

Ahora bien el Instituto se subroga de las obligaciones de las dependencias o entidades, derivadas de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, debiendo cubrir la indemnización íntegra correspondiente. (art 33 Ley del ISSSTE).

Los conceptos de accidente, enfermedad de trabajo o riesgo en trayecto, así como las excepciones por los cuales no se consideran como tales, tienen el mismo tratamiento que la Ley del Seguro Social.

Sujetos amparados:

- a) Trabajadores en activo

- b) Trabajadores de incorporación voluntaria
- c) Familiares por muerte del trabajador.

Calificación del riesgo. Los riesgos son calificados técnicamente por el Instituto, el afectado inconforme con la misma podrá rendir un dictamen al efecto. En caso de desacuerdo, el Instituto propondrá una terna de especialistas de notorio prestigio profesional, para que elija uno de ellos, el dictamen que será definitivo, inapelable y obligatorio para ambas partes. (art. 36 Ley del ISSSTE).

Obligación de las dependencias. las entidades y dependencias deberán dar aviso al Instituto dentro del término de 3 días al que tengan conocimiento del siniestro, el trabajador o su representante también podrá remitir dicho aviso, así como la presunción de la existencia de un riesgo de trabajo. (art. 38 Ley del ISSSTE).

Prestaciones

Las prestaciones en dinero se otorgan a los trabajadores en activo y a los beneficiarios en caso de fallecimiento del trabajador o pensionista. Las prestaciones en especie, solamente a los trabajadores y pensionistas; los familiares quedan sujetos a las disposiciones del Seguro de Enfermedades y Maternidad.

Prestaciones en especie.

Diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, aparatos de prótesis y ortopedia, rehabilitación. (art. 39 Ley del ISSSTE).

Prestaciones en dinero.

a) Incapacidad temporal, "es la pérdida de facultades o aptitudes que imposibilita parcial o totalmente a una persona para desempeñar su trabajo por algún tiempo". Se otorga licencia con goce de sueldo y será cubierta por las dependencias o entidades (no por el Instituto) mientras dure la misma, hasta por un año, con exámenes médicos periódicos que autoricen dicho plazo, o bien detenida la incapacidad correspondiente. (art. 40 fracción I Ley del ISSSTE).

b) Incapacidad parcial permanente, pensión calculada conforme a la tabla de valuaciones de la Ley Federal del Trabajo art 514, atendiendo al sueldo base y aumentos posteriores a la disminución de su aptitud para el trabajo. (art. 40 fracción II Ley del ISSSTE).

c) Incapacidad total permanente, pensión igual al sueldo básico que venía disfrutando el trabajador, siendo provisional por un periodo de adaptación y revisión por 2 años, en el cual se podrá disminuir o aumentar. (art. 40 fracción III Ley del ISSSTE).

Quando el trabajador fallezca a consecuencia de un riesgo de trabajo los beneficiarios familiares gozarán de una pensión equivalente al 100% del sueldo básico que percibía el trabajador al ocurrir el fallecimiento. (art. 41 Ley del ISSSTE). Asimismo, cuando fallezca un pensionado por incapacidad permanente, total o parcial como consecuencia directa de la causa que originó la misma, se les transmitirá la pensión con la cuota íntegra (art. 41 fracción I Ley del ISSSTE), si la muerte es por causas ajenas se le cubrirá una indemnización equivalente a 6 meses de la pensión asegurada,

sin perjuicio del derecho a disfrutar de otro tipo de pensión. (art. 42 fracción II Ley del ISSSTE).

Seguro de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada e indemnización global.

En todos los casos se conceden pensiones, las que atienden a las siguientes reglas:

a) El Instituto se obliga a otorgar la pensión en el plazo máximo de 90 días.

b) Para poder disfrutar de una pensión, es necesario cubrir previamente los adeudos existentes con el Instituto.

c) El trabajador o su representante si podrá solicitar el cálculo de la pensión que le pueda corresponder, en cualquier momento.

d) La pensión no podrá enajenarse, cederse ni ser objeto de gravamen.

e) Se podrá renunciar a una pensión con el fin de disfrutar otra, siempre y cuando no haya percibido o disfrutado la pensión a la que se renuncia.

f) No podrá renunciar a una pensión cuando ésta ya se haya disfrutado.

g) Se tendrá que acreditar la edad y el parentesco conforme a los términos de la legislación civil, el Instituto esta facultado verificar la autenticidad de los documentos.

El monto de las pensiones a que tienen derecho los asegurados se fijarán por la Junta Directiva del Instituto; la máxima es de 100% del sueldo básico promedio de los tres últimos años, el que se denomina sueldo regulador.

La cuantía de la pensión se incrementará en la proporción en que aumente el sueldo de los trabajadores en activo, dentro de los topes que se marca la Ley.

Los pensionados recibirán una gratificación anual igual al número de días que se les otorgue a los trabajadores activos, pagándoseles en dos partes, la fracción de más de seis meses de servicio se computará como un año completo.

Pensión por jubilación.

El trabajador con 30 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. (Art 60 Ley del ISSSTE).

Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios.

a) Sujetos, los trabajadores; requisitos, 55 años de edad y 15 años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización (art. 61 Ley del ISSSTE); computo, uno sólo de los empleos a simultáneamente varios, por una sola vez, durante el tiempo que tenga el carácter de trabajador (art. 62 Ley del ISSSTE); el monto, sueldo básico promedio disfrutando en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja, de acuerdo con los porcentajes que se marcan el (art 63 Ley del ISSSTE); el inicio, a partir del día siguiente a aquel en el trabajador hubiere percibido el último sueldo antes de causar baja.(art. 65 Ley del ISSSTE); ahora bien existen algunas prerrogativas, el trabajador que se separe del servicio después de haber cotizado 15 años, podrá diferir el otorgamiento de la pensión hasta que cumpla los 55 años de edad. Si falleciera antes de esta edad, sus

beneficiarios gozarán de la pensión correspondiente. (art. 66 Ley del ISSSTE).

Pensión por invalidez.

Se otorga a los trabajadores que reúnan los requisitos que establecen los artículos 67, 68, 69, 70, 71, 72 de la Ley del ISSSTE.

a) Que esté inhabilitado física o mentalmente por causas ajenas al servicio o desempeño de su empleo.

b) Que tenga por lo menos 15 años de servicios e igual tiempo de aportaciones al Instituto (deben conjuntarse años de servicios y de aportaciones, la carencia de años de servicios no pueden compensarse con aportaciones extras).

c) Que no sea consecuencia inmediata de un acto intencional u originado por algún delito en el que el trabajador sea responsable.

d) Que se origine en fecha posterior a la de su nombramiento.

e) Que sea solicitada por escrito.

f) Que el trabajador se someta a todos los reconocimientos y tratamientos médicos que el Instituto determine.

El monto de la pensión de invalidez.

Se calcula en los mismos términos que para el seguro de retiro por edad y tiempo de servicios, es decir, 50% por los primeros 15 años de servicios y aportaciones al Instituto más 2.5% por cada uno de los años 16 al 25, más 5.0% por cada uno de los años 26 al 29. (art. 63 Ley del ISSSTE).

La suspensión de la pensión se da cuando el pensionista desempeña otro trabajo remunerado en alguna de las dependencias o entidades públicas incorporadas al Instituto, así cuando se niega injustificadamente a las investigaciones y tratamientos determinados por el Instituto, salvo que se trate de una afección mental. (art. 71 fracciones I, II, Ley del ISSSTE).

La pensión se reanuda cuando desaparezcan las causas que originaron la suspensión.

Revocación de la pensión se da cuando el trabajador recupera la capacidad de trabajo, y puede desempeñar su mismo empleo u otro igual en sueldo y categoría al que tenía al ocurrir la invalidez, independientemente de que el trabajador lo acepte o no, y también si desempeña otro trabajo remunerado. Si el trabajador sin causa justificada no acepta la reinstalación, la pensión se queda sin pagar (art. 72 Ley del ISSSTE).

Observaciones: al analizar este tipo de pensión nos damos cuenta que se limitan las oportunidades del trabajador de poder tener otro trabajo remunerado y de poder elevar su nivel de vida con otros ingresos extras, creemos que las pensiones deben ser otorgadas al darse los supuestos que la Ley establece para tener derecho a ellas independientemente de que el beneficiario obtenga otro trabajo.

Pensión por causa de muerte.

Tienen derecho a la pensión por causa de muerte, los familiares del trabajador fallecido por causas ajenas al servicio, cualquiera que haya sido su edad si contribuyo al Instituto al menos durante 15 años. Si había

cumplido 60 años de edad y un mínimo de 10 años de aportaciones al Instituto. (art 73 Ley del ISSSTE).

Ahora bien se otorgan las pensiones a) la de viudez o concubinato y orfandad; o ascendencia (art.73 Ley del ISSSTE), el monto de las pensiones son:

Para los trabajadores con 15 o más años de contribuir al Instituto: a) se aplican las bases de la pensión de retiro por edad y años de servicios.

Para los trabajadores con 60 años de edad y mínimo de 10 años de contribuir al Instituto: a) se aplican las bases del seguro de cesantía en edad avanzada. Para el pensionista, se le otorga el equivalente al 100% de la pensión que venía disfrutando.

Beneficiarios en orden de preferencia:

- a) La esposa si no hay hijos.
- b) La esposa y los hijos menores de 18 años y hasta los 25 años si acreditan cursar estudios a nivel medio superior, son solteros y no realizan trabajo remunerado, participan los hijos incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar, cualquiera que sea su edad. Los hijos adoptivos solamente tienen derecho a participar si la adopción se realizó antes de que el trabajador o pensionista cumpla 55 años de edad. (art.75 Ley del ISSSTE).
- c) Los hijos solos, si la esposa supérsiste está excluida (no tiene derecho si contrae matrimonio o entra en concubinato).
- d) La concubina sola, si los hijos procreados con el fallecido ni reúnen los requisitos (para que esta sea reconocida como tal se necesita que haya vivido

con el trabajador o pensionista como si fuera su esposa durante 5 años anteriores inmediatos al fallecimiento o haber procreado hijos con el fallecido, si existen más de una ninguna tiene derecho). (art 75 fracción II Ley del ISSSTE).

e) La concubina en concurrencia con los hijos, si todos reúnen los requisitos necesarios o con los que los reúnan.

f) El esposo sólo (mayor de 55 años o estar incapacitado para trabajar) o en concurrencia con los hijos.

g) El concubinario sólo o en concurrencia con los hijos.

h) La madre y el padre, conjunta o separadamente, cuando no exista cónyuge, hijos concubina o concubinario con derecho. A falta de ellos participan otros ascendientes, (tienen que acreditar que dependían económicamente del trabajador o pensionista fallecido, 5 años anteriores al fallecimiento). (art 75 fracciones I, II, III, IV, VI, VI, VII Ley del ISSSTE).

Cabe señalar que la pensión por viudez sólo se paga si la beneficiada no contraiga matrimonio o entre en concubinato, esta disposición es aplicable para la concubina, viudo o concubinario y para la divorciada con derecho a la pensión, si caen en este supuesto solamente recibirán como último pago seis meses de la pensión que venía disfrutando. (art.79 fracción II Ley del ISSSTE).

Los gastos de funeral, cuando fallezca el pensionista el Instituto entregará a los deudos el importe de 120 días de pensión por concepto de gastos de funeral (lo que equivale a 4 meses), solamente con la presentación del certificado de defunción y la constancia de los gastos de sepelio (art. 81 Ley de ISSSTE).

Pensión por cesantía en edad avanzada.

Los requisitos son: el trabajador tiene que separarse voluntariamente o quede privado de trabajo remunerado, y tiene que haber cotizado 10 años como mínimo, tener más de 60 años de edad. (art 82 Ley del ISSSTE).

La pensión se calculará aplicando el sueldo básico promedio del último año a la fecha de la baja los porcentajes se especifican en la tabla que encontramos en el artículo 83 de la Ley del ISSSTE.

Esta pensión tiene vigencia a partir del día siguiente en que separe voluntariamente del servicio o quede privado de trabajo remunerado, el servidor público. (art 84 Ley del ISSSTE).

Cabe señalar que el otorgante de esta pensión excluye automáticamente la posibilidad de conceder posteriormente pensiones de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios o por la invalidez, a menos de que el trabajador reingrese al régimen obligatorio. (art. 85 Ley del ISSSTE).

Indemnización global.

Esta regulada por los artículos 87 al 90 de la Ley del ISSSTE. Es un pago único otorgado a los trabajadores cuando se separen definitivamente del servicio y no tengan derecho a las pensiones de jubilación, invalidez, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada y a los beneficiarios del trabajador que fallezca sin que exista derecho a las pensiones por causa de muerte.

Monto: 1 a 4 años de servicios, el total de las cuotas aportadas; 5 a 9 años de servicios el total de las cuotas aportadas, más 45 días del sueldo básico; de 10 a 14 años de servicios el total de las cuotas aportadas, más de 90 días del sueldo básico. (art 87 fracciones I, II, III, Ley del ISSSTE).

Se afectará el monto de la indemnización si tuviese algún adeudo al Instituto o por haber cometido algún delito patrimonial con motivo del desempeño de sus labores, pero si existe una sentencia absolutoria se le otorgará el total; sino se le dará el sueldo que resulte a su favor. (art.88 fracción II de la Ley del ISSSTE); es facultad del trabajador regresar el monto de la indemnización para que compute el tiempo y seguir cotizando y adquirir el derecho a pensión.

La naturaleza de esta prestación no es indemnización, sino reintegro del fondo de pensiones, generado desde el inicio de la aportación de sus cuotas.

A continuación analizaremos los préstamos a corto plazo y préstamos a mediano plazo, es inadecuada la mención de los préstamos en el Capítulo VI del Título Segundo relativo al Régimen Obligatorio, ya que se pueden presentar algunos sujetos del régimen voluntario que tienen derecho a solicitarlos.

Préstamos a corto plazo.

Se otorga a todos los asegurados incluidos los trabajadores de confianza y los temporales, mediante garantías especiales que determine la Junta Directiva. (art 92 Ley del ISSSTE).

Los requisitos de acuerdo con los recursos disponibles aprobados por la Junta Directiva en el programa anual, se les puede otorgar a quienes hayan cubierto al Instituto las cuotas y aportaciones por más de un año. (art. 91 fracción I Ley del ISSSTE).

El monto del préstamo se regirá por las siguientes bases:

- a) Hasta el importe de 4 meses de su sueldo básico, cuando el solicitante tenga de 6 meses a cinco años de aportaciones.
- b) Hasta el importe de cinco meses de su sueldo básico, cuando el solicitante tenga de 5 a 10 años de aportaciones.
- c) Hasta el importe de 6 meses de su sueldo básico, cuando el solicitante tenga diez o más años de aportaciones. (Art 91 fracción III, incisos a, b, c Ley del ISSSTE).

En ningún caso, dicho préstamo será superior al equivalente a diez veces el sueldo básico mínimo mensual. (art. 91 fracción III inciso c segundo párrafo Ley del ISSSTE).

El plazo para el pago del préstamo y el interés anual sobre saldos insolutos serán lo que, mediante acuerdos generales, fije la Junta Directiva (art. 91 fracción IV Ley del ISSSTE).

El monto del préstamo y los intereses serán pagados en abonos quincenales iguales, en un plazo no mayor de 48 quincenas. (art. 91 fracción VI Ley del ISSSTE). Sólo procederá un nuevo préstamo cuando se liquide el anterior; el Instituto puede hacer uso de los medios legales contra el

deudor para hacer efectivo el crédito (art 95 Ley del ISSSTE).

Préstamo a mediano plazo.

Tiene como objeto facilitar la adquisición de bienes de consumo duradero (art 97 Ley del ISSSTE), de preferencia los que tengan en venta las tiendas y centros comerciales del Instituto.

Los créditos para la adquisición de los bienes, se otorgarán mediante las garantías que acuerde la Junta Directiva, ahora bien no causarán intereses cuando se amorticen en un plazo máximo de 90 días. (art. 99 de la Ley del ISSSTE).

Prestamos hipotecarios y financiamiento en general para viviendas.

Para los fines a que se refieren las fracciones XI, inciso f) del apartado b) del artículo 123 Constitucional; el inciso h) de la fracción VI del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; y las fracciones XII y XIV del artículo tercero de esta Ley se constituirá el Fondo de la Vivienda que tiene por objeto:

a) Establecer y operar un sistema de financiamiento para dar crédito al trabajador.

b) Financiar programas de construcción.
Los créditos se aplicará: (art. 103 Ley de ISSSTE).

1. La adquisición de terrenos (se deroga el 4 de enero de 1993 Diario Oficial de la Federación).

2. La adquisición de habitaciones

3. La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento.

4) Pago de pasivos.

Siempre y cuando los trabajadores sean Titulares de depósitos constituidos a favor por más de 18 meses en el Instituto.

Los créditos devengarán un interés del cuatro por ciento anual sobre los saldos insolutos; las cantidades que se descuenten al trabajador no podrán exceder del 30% de su sueldo básico; los créditos se otorgarán a un plazo no mayor de 30 años. (art. 177 de la Ley del ISSSTE).

Arrendamiento o venta de habitacione económicas pertenecientes al Instituto.

a) El Instituto proporcionará habitaciones en arrendamiento con opción de venta. (art. 127 Ley del ISSSTE).

b) Los créditos no excederan del 85% de avalúo fijado al inmueble por institución bancaria. El asegurado puede dar garantías (art. 128 Ley del ISSSTE).

c) El Instituto formulará las tablas con las cantidades máximas que pueden concederse al asegurado como crédito hipotecario. (art 131 Ley del ISSSTE).

d) Si el asegurado hubiere cubierto sus abonos durante un lapso mayor de cinco años y no pudiera continuar pagando, el instituto rematará el inmueble. (art 132 Ley del ISSSTE).

e) Si el asegurado no puede pagar dentro de los cinco primeros años, el contrato será rescindido; se cobrará el importe de las rentas causadas y se devolverá la diferencia. (art. 132 Ley del ISSSTE).

f) La enajenación de habitaciones se hará por medio de venta a plazos con garantía hipotecaria o con

reserva de dominio, también mediante promesa de venta. (art. 135 Ley del ISSSTE).

Sistema de Ahorro Para el Retiro.

Este es un esquema complementario no se sustituye o cancela el esquema tradicional de jubilación es un instrumento complementario, y esta lejos de anunciar la privatización de nuestro sistema de seguridad social.

Las dependencias y entidades están obligadas a enterar al Instituto, el importe de las aportaciones correspondientes al sistema de Ahorro para el Retiro.

a) Las aportaciones son el 2% del sueldo básico de cotización del trabajador. (art. 90 bis B de la Ley del ISSSTE).

b) Son cuentas individuales a nombre de los trabajadores y estas tendrán dos subcuentas la de ahorro para el retiro y la del fondo de la vivienda; no podrá el trabajador tener más de una cuenta del sistema de ahorro para el retiro aún cuando se encuentre sujeto a esta Ley o a la Ley del Seguro Social. (art. 90 bis C Ley del ISSSTE).

c) El Banco de México, actuando por cuenta del Instituto, deberá invertir los recursos en créditos a cargo del Gobierno Federal, y estos causarán intereses a una tasa no inferior al 2% anual, pagaderos mensualmente mediante su reinversión en las respectivas cuentas. (art. 90 bis I Ley del ISSSTE).

d) El trabajador podrá en cualquier momento solicitar el traspaso a otra Institución de crédito o entidad financiera autorizada los fondos de su cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro. (art 90 bis L Ley del ISSSTE).

Los Trabajadores al Servicio del Estado, también gozarán de diversas prestaciones de carácter social y cultural lo que viene a redondear toda una serie de grandes beneficios que no dejan duda de que este Instituto proporciona mayores y mejores prestaciones a los trabajadores mexicanos.

Tenemos dentro de las prestaciones de tipo social las siguientes: venta de productos básicos y de consumo para el hogar; de alimentación económica en el trabajo; centros turísticos; servicios funerarios y los que acuerde la Junta Directiva. (art. 138 Ley del ISSSTE).

Las prestaciones de tipo cultural se otorgarán mediante programas recreativos, deportivos que tiendan a cuidar y fortalecer la salud mental e integración familiar; el Instituto ofrecerá los siguientes servicios; programas de capacitación; de atención a los jubilados, pensionistas e inválidos

Una vez que ya explicitamos como nacen los derechos para las prestaciones que nos brinda el Instituto creemos necesario mencionar las hipótesis que se manejan para la terminación o extinción de las prestaciones: al desaparecer las causas que las originaron; al completar el tiempo que la Ley establece; al llegar el beneficiario a la edad límite; por fallecimiento del beneficiario; por contraer matrimonio la viuda o concubina, viudo o concubinario; por terminación o extinción de la pensión de la que derivaron los derechos; por desaparecer la relación de trabajo, en los términos de la vigencia de los derechos.

Continuación voluntaria en el régimen obligatorio.

a) Continuación voluntaria, el trabajador que deje de prestar servicios en alguna dependencia, podrá solicitar la continuación voluntaria en el régimen obligatorio del seguro de enfermedades y maternidad y medicina preventiva en los mismos términos y condiciones; tendrá que haber cotizado durante 5 años por lo menos y que no tenga la calidad de pensionado; el trabajador cubrirá las cuotas integrales de los seguros que amparan en los términos que marca la Ley, los cuales se ajustarán anualmente a los cambios relativos que sufra el salario básico en la categoría que tenga el interesado en su último puesto y empleo, las aportaciones se efectuarán por trimestres a anualidades anticipadas; deberá solicitarse dentro de los 60 días siguientes al de la baja de empleo.

3.7 El ISSSTE Actualmente.

Es importante hacer una descripción general del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ya que así tenemos visión más amplia para conocer su infraestructura, saber a cuantas personas se benefician y tener presente la situación actual de este Instituto.

El ISSSTE proporciona servicios de beneficio social a una población de 8,756,000 derechohabientes, de los cuales se reportan 241 registros de Dependencias y Entidades, así como 2,319,000 trabajadores y pensionados. Con una organización administrativa dividida en 35 delegaciones consideradas en una distribución geográfica similar a la Federación, el ISSSTE ampara una población de 2,400,000 derechohabientes sólo en el Distrito Federal y 6,356,000 en las delegaciones estatales.

De acuerdo con su adscripción a las dependencias y entidades tenemos 2,065,314 trabajadores directos, de los cuales 1,822,000 trabajadores tienen derecho a todas las prestaciones, 308,302 sólo acceden a los servicios médicos y 18,787 se encuentran incorporados bajo otras modalidades.

Un dato estadístico interesante es el siguiente: del total de trabajadores directos del ISSSTE, el 53.4% son hombres y el 46% son mujeres.

Para atender a sus derechohabientes el ISSSTE cuenta 1174 unidades médicas. Su infraestructura de salud comprende una red de servicios distribuidos en los 3 niveles de atención de la siguiente manera:

a) El primer nivel de atención está formado por 971 unidades y clínicas de medicina familiar, 108 consultorios auxiliares y 8 clínicas de especialidades.

b) El segundo nivel de atención cuenta con 55 clínicas hospital, y 21 hospitales generales.

c) El tercer nivel de atención se otorga a través de 10 hospitales regionales, además del hospital "20 de Noviembre", que será el Centro Hospitalario más importante de este sistema de seguridad social, catalogado como el de más alta tecnología en el país.

El ISSSTE cuenta también con una cadena de tiendas y farmacias integrada por 355 establecimientos, de los cuales son 14 centros comerciales, 28 semicentros, 111 tiendas tipo "A", 99 tiendas tipo "B" y 93 farmacias el objetivo de este sistema de tiendas y farmacias tiene el propósito de proteger el poder adquisitivo de los servidores públicos y de la población en general.

Otro de los servicios que otorga el ISSSTE a sus derechohabientes es el de las estancias de desarrollo y bienestar infantil que proporciona atención a 29,000 niños en 124 estancias.

El aspecto cultural es uno de los rubros que el ISSSTE otorga para el desarrollo individual, social y familiar, cuyo beneficio lo reciben anualmente más de 5,000,000 de personas, entre eventos teatrales; literarios; musicales y artes plásticas; conferencias; cine clubes y talleres.

El deporte y los servicios turísticos como fomento de la creación y esparcimiento son parte también de los servicios que el ISSSTE da a sus derechohabientes. Una infraestructura importante en centros culturales, instalaciones deportivas, talleres y agencias turísticas soportan este propósito de servicio.

Una de las prestaciones más requeridas por la derechohabiencia es sin lugar a duda la vivienda. La creación del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE), cubre esta prestación por medio de créditos hipotecarios. Transformado hoy como un organismo financiero, este fondo otorga a los trabajadores de la Federación la posibilidad de una vivienda digna.(69)

El ISSSTE como Instituto de Seguridad y Servicios Sociales cumple con su obligación de entregar los beneficios contemplados en su Ley a los Trabajadores al

69 RUIZ, Raúl. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Seguridad Social en México. s.e México, 1994. pág. 83 a la 92.

Servicio del Estado; pero desgraciadamente el número de asegurados o pensionados son muy pocos en relación a la población existente en México; la mayoría no cuentan con las excelentes prestaciones en dinero y en especie contempladas en la Ley del ISSSTE; se da lugar a una falta de igualdad, equidad en el otorgamiento de las prestaciones y por lo tanto se perjudica a la clase trabajadora.

CAPITULO IV

Regulación Jurídica de las Prestaciones de la Ley del Seguro Social.

El desarrollo de este capítulo contiene datos interesantes partimos de la primera Ley del Seguro Social, en donde hacemos una explicación sencilla y describimos las principales características, posteriormente hablamos de las reformas hechas en beneficio de la clase trabajadora; es interesante ver cada una de las prestaciones contenidas en la Ley, es aquí donde se encuentra la esencia de protección para el asegurado o pensionado, la actual Ley del Seguro Social tiene grandes avances de protección, pero necesita algunas modificaciones en algunos sectores; finalmente hacemos una descripción del desarrollo el Instituto Mexicano del Seguro Social principalmente en lo concerniente a la infraestructura de salud, y cómo es aprovechada por los asegurados.

"La tragedia de la necesidad del hombre que trabaja y del que quiere trabajar para poder subsistir, al volverse un fenómeno general, como cualquiera otra calamidad que se vuelve común, requirió la intervención del Estado para aliviar las más graves consecuencias del riesgo: carencia de trabajo. Los más dolorosos efectos de esa calamidad se manifiestan en la clase social de los asalariados. Por lo que el Seguro Social fue y es enfocado principalmente a ese sector".(70)

70 CASTORENA, Jesús. Manual del Derecho Obrero, op. cit. pág. 213.

4.1 Creación de la Ley del Seguro Social.

En el año de 1929 se consideró de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social al modificarse la fracción XXIX del apartado A del Artículo 123 de nuestra Carta Magna.

En el año de 1938, en la memoria de la Secretaría de Gobernación apareció un proyecto de Ley del Seguro Social preparado por el licenciado Ignacio García Téllez, el que consideró en su elaboración las experiencias de las instituciones de seguridad social en el mundo, las recomendaciones y los estudios realizados en torno a ellas por la Organización Internacional del Trabajo, al igual que las condiciones peculiares de nuestra nación y las instituciones precursoras que en ese campo habían funcionado en México.

La primera Ley del Seguro Social: En 1941, el Presidente de la República Don Manuel Avila Camacho, nombró la Comisión Redactora de un anteproyecto de Ley del Seguro Social que en un año después fue sometido al Congreso de la Unión. La Ley fue promulgada el 31 de diciembre de 1942 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943.

Con ello México lograba un avance de profunda significación, al abrir mediante su acción legislativa, horizontes cada vez más amplios de protección y bienestar. La Ley del Seguro Social sentó las bases para garantizar en forma orgánica el otorgamiento de los seguros contra accidentes de trabajo, invalidez, vejez, muerte y cesantía en edad avanzada, así como de los servicios médicos y hospitalarios en gran escala.

Este ordenamiento jurídico constituyó una de las manifestaciones más apreciables de nuestro proceso de madurez, puesto que es un atributo y un deber de las sociedades altamente organizadas el proporcionar a quienes forman parte de ellas los beneficios que consagra la Ley del Seguro Social.

Atendiendo al mandato constitucional, el Seguro Social se estableció con carácter obligatorio, como un servicio público nacional para garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Al mismo tiempo, se le dió personalidad jurídica propia al Instituto Mexicano del Seguro Social, asimismo, es un organismo descentralizado que tomó a su cargo la organización y administración de los servicios y las prestaciones correspondientes.

Esta primera Ley comprendió los siguientes seguros:

- a) Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.
- b) Enfermedades no Profesionales y Maternidad.
- c) Invalidez, Vejez y Muerte.
- d) Cesantía en Edad Avanzada.

Dentro del régimen obligatorio, quedó comprendida toda persona que se encuentre vinculada a otra por una relación de trabajo, así como los miembros de sociedades cooperativas de producción, de administraciones obreras o mixtas, los ejidatarios, coahueros y pequeños propietarios, también los trabajadores independientes urbanos y rurales.

A lo largo de los 30 años en que este ordenamiento jurídico estuvo en vigor, se fueron introduciendo en él diversas reformas de acuerdo con las modalidades, las circunstancias y las exigencias de nuestra realidad social, aspirando en todo momento a satisfacer las necesidades básicas del numeroso sector laboral del país y a ampliar y mejorar las instalaciones y los servicios.

El Instituto Mexicano del Seguro Social ha consolidado un patrimonio propio, mediante las cuotas aportadas por los patrones, los trabajadores mismos y la contribución del Estado, aparte de otros ingresos que constituyen sus recursos en la forma que los estableció el artículo 108 de la primera Ley.

Cabe destacar que se trata de un organismo de naturaleza tripartita, cuyo órgano supremo, la Asamblea General, está integrado por un número igual de representantes del Ejecutivo Federal, de las organizaciones patronales y de las organizaciones de trabajadores. Del mismo modo se integran el Consejo Técnico que representa legalmente y administra el Instituto y su Comisión de Vigilancia.

4.2 La Nueva Ley del Seguro Social.

El Presidente de la República Licenciado Luis Echeverría sometió al Congreso de la Unión la iniciativa de una nueva Ley del Seguro Social, que contiene innovaciones muy significativas, el objetivo es extender beneficios del sistema a nuevos núcleos de población. Como dato interesante señalamos que al entrar en vigor la nueva Ley el primero de abril de 1973, el 25% de la población mexicana estaba protegida por el régimen de la seguridad social.

La nueva Ley agregó a las ramas tradicionales de seguros que contemplaba la anterior, la relativa a guarderías para hijos de aseguradas y a los demás seguros en tres ramas que quedan así enunciadas: I Riesgos de trabajo; II Enfermedades y maternidad; III Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte y; IV Guarderías.

La obligación de proporcionar el servicio de guarderías, quedó a cargo de los patrones desde la primera Ley Federal del Trabajo en 1931 que la consagró en su artículo 110, y que constituye una verdadera necesidad social de muy amplios alcances, pues hace posible que muchas mujeres puedan incorporarse a la población económicamente activa.

Entre las innovaciones de la Ley del Seguro Social de 1973, debemos mencionar así mismo, el Capítulo relativo a los Servicios Sociales de beneficio colectivo, que puede proporcionar el régimen del Seguro Social además de las prestaciones inherentes a sus finalidades.

Estos servicios que establece el Título Cuarto de dicha Ley comprenden prestaciones sociales tales

COMO la promoción de la salud, la educación higiénica y sanitaria, el mejoramiento de la alimentación y de la vivienda y otras más de naturaleza similar. Estos servicios de solidaridad social funcionan mediante el establecimiento y la operación de unidades médicas destinadas a los núcleos de población que constituyen polos de marginación rural, suburbana y urbana.

Finalmente la Ley del Seguro Social que nos rige aspira a ser uno de los medios para alcanzar una más justa redistribución del ingreso. Nuestro régimen político, económico y social tiende a crear nuevas fuentes de trabajo y a conquistar la autosuficiencia en la producción de bienes y servicios; así mismo la forma desarrollo tiene que estar contemplado en el sistema jurídico mexicano.

4.3 Sujetos de Aseguramiento.

Los sujetos de aseguramiento y los titulares de las prestaciones, son las personas que por disposición de la Ley pueden ser titulares o beneficiarios del Seguro Social. Existen dos Regímenes: los del Régimen Obligatorio y los del Régimen Voluntario. En ambos casos se encuentran sujetos titulares y sujetos beneficiarios, a los primeros los denominados asegurados y a los segundos beneficiarios.

Régimen Obligatorio.

Deben incorporarse o ser inscritos en el momento en que tengan el carácter que determina la Ley, la falta de afiliación dará lugar a la aplicación de sanciones.

Ahora bien de acuerdo con los artículos 12 y 13 de la Ley del Seguro Social, son sujetos de aseguramiento:

a) Las personas que se encuentren vinculadas a otras por una relación de trabajo. El objetivo de esta disposición es evitar que se eluda esta obligación por medio de un contrato de prestación de servicios, de comisión mercantil o cualquier otro acto.

b) Los miembros de sociedades cooperativas de administración.

c) Los miembros de sociedades cooperativas de producción.

d) Los miembros de sociedades cooperativas mixtas.

Si tomamos en cuenta lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley del Seguro Social que dice "las sociedades cooperativas de producción y las administraciones obreras o mixtas serán consideradas como patrones para los efectos de esta Ley" observamos un defecto considerarlas como patrones ya que se lesiona la naturaleza de la cooperativa.

e) Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola.

También quedan incorporados las Instituciones Nacionales de Crédito Ejidal y Agrícola y los

Bancos Regionales a que se refiere la Ley de Crédito Agrícola, de igual manera las empresas industriales, comerciales o financieras, que sean parte en los contratos a que se refiere la fracción III del artículo 13. Por lo que tendrán que incluir dentro de sus planes de operación las partidas correspondientes para cubrir sus cuotas respectivas al Instituto. (art. 23 y 24 de la Ley del Seguro Social).

f) Trabajadores en industrias familiares

g) Los trabajadores independientes como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados.

h) Los ejidatarios, comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos.

i) Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento.

j) Los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego.

k) Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores.

l) Los patronos personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados.

m) Los trabajadores domésticos (el Ejecutivo Federal, determinará por decreto la fecha de incorporación obligatoria).

Conviene aclarar, que la facultad discrecional que tiene el Ejecutivo Federal sobre la incorporación de los sujetos comprendidos en los supuestos anteriores, nos obliga a pensar que la situación real de dichos sujetos es que verdaderamente no se encuentran comprendidos dentro del régimen obligatorio y en el caso que quisieran incorporarse al Seguro Social lo pueden hacer a través del régimen voluntario, debiendo pagar las cuotas señaladas por el Instituto, la consecuencia es un pago muy gravoso para el patrón y trabajador dando como resultado el rechazo a asegurarse.

Artículo 210, Procederá la incorporación voluntaria de los sujetos comprendidos en las fracciones II, III, IV y V del artículo 13 de esta ley, en las circunscripciones en que el régimen obligatorio se haya extendido al campo y a solicitud por escrito de los propios sujetos interesados.

Como lo indica el artículo anterior es el fundamento legal para considerar que los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios no estén incluidos en el régimen obligatorio y pasen a una incorporación voluntaria.

Para el maestro Briseño Ruiz los sujetos del artículo 13 pertenecen al régimen voluntario y quedan en desventaja en relación con los del artículo 12.

Beneficiarios.

Los beneficiarios están determinados en cada una de las ramas del Seguro Social, por lo que la enumeración que se proporciona a continuación es de carácter general.

- a) La esposa del asegurado o del pensionado.
- b) A falta de esposa, la concubina reconocida.
- c) El esposo o concubino de la asegurada o pensionada que se encuentra permanentemente o totalmente incapacitado. (con la condición a que no sea sujeto a incapacidad expedida por el INSS).
- d) Los hijos menores de 16 años.
- e) Los hijos mayores de 16 años y hasta 25 años, que acrediten estudiar en planteles del Sistema Educativo Nacional.
- f) Hijos incapacitados, cualquiera que sea su edad, en tanto no desaparezca la incapacidad que padecen.
- g) Padre y madre del asegurado que dependan económicamente y vivan en el mismo lugar, salvo causa justificada a juicio del Instituto.

Régimen Voluntario.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley del Seguro Social, que a la letra dice: "en tanto no se expidan los decretos a que se refiere el artículo 13, los sujetos de aseguramiento en él comprendidos podrán ser incorporados al régimen en los términos previstos en el capítulo VIII del presente título". Observamos que a los sujetos de aseguramiento a quienes no se hubiere extendido el régimen obligatorio del Seguro Social, podrán solicitar su incorporación voluntaria al mismo y en los periodos de

inscripción que fije el Instituto y mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley.

Los artículos 219, 220 y 224 de la Ley del Seguro Social, nos señalan quienes son los sujetos de este régimen de aseguramiento.

a) Las personas no comprendidas en los artículos 12 y 13 de esta ley.

b) Las personas que empleen las entidades federales, estatales o municipales o los organismos o instituciones descentralizados, que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social, ni en los artículos 12 y 13 de esta ley.

El Régimen Voluntario Comprende Dos Tipos de Seguros:

a) Facultativo

b) Adicional

Beneficiarios.

Estos serán los que queden estipulados en los contratos de seguros facultativos y adicionales pudiendo ser los mismos que comprende el régimen obligatorio.

Cabe señalar en la presente Ley se observa la posibilidad " de la continuación voluntaria en el régimen obligatorio" en la que el asegurado al ser dado de baja tiene derecho a continuar voluntariamente en el mismo, y con haber cotizado como mínimo cincuenta y dos cotizaciones semanales acreditadas en el régimen obligatorio posteriores a la baja. (art. 194 de la Ley del Seguro Social).

4.4 Régimenes que comprende.

Obligatorio, Incluye a todas las personas sujetas a relación laboral, excepto a quienes estén incorporados a otros ordenamientos de seguridad social (ISSSTE, Fuerzas Armadas, etc) con las modalidades que establece la propia ley.

Continuación voluntaria en el Régimen Obligatorio.

A los asegurados que previos ciertos requisitos, hayan terminado definitivamente su relación laboral.

Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio.

A los sujetos de aseguramiento a los que aún no se haya extendido el régimen obligatorio.

Si una persona va a determinar su continuación o su incorporación, no pertenece al régimen obligatorio sino al voluntario, pero si además puede libremente determinar su salida, estará en el régimen facultativo.

Seguros Facultativos.

A familiares de asegurados que no estén protegidos por la Ley, ejemplo: sobrinos, tíos, primos, hermanos, hijos que por Ley han dejado de tener derecho. Su fundamento legal lo encontramos en los artículos 224 y 225 de la Ley del Seguro Social.

Seguros Adicionales.

A los asegurados cuyas prestaciones económicas convenidas bajo contrato sean superiores y de la misma naturaleza a las establecidas por el Régimen Obligatorio, siempre que sean acordadas entre el Instituto y el patrón; nos damos cuenta que presupone la existencia de un contrato colectivo o contrato Ley con la posibilidad de que en estos documentos se hayan convenido prestaciones de la misma naturaleza a los contemplados en la Ley. Los Seguros adicionales no se han extendido en la misma velocidad que las prestaciones de este tipo contenidas en los contratos colectivos esto debido a las dificultades que ha tenido el Instituto para determinar las primas, cuotas, periodos de pago. El fundamento legal lo encontramos en los artículos 226 al 231 de la Ley del Seguro Social.

Servicios Sociales.

Con el fin de dar una protección a los grupos que hasta nuestros días han permanecido al margen del desarrollo nacional y que debido a su propia condición no tienen capacidad contributiva suficiente para incorporarse a los sistemas de aseguramiento existentes, se crean las prestaciones sociales y se instituyen los servicios de solidaridad social, esta última incluye asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria a los núcleos de población marginados que el Ejecutivo Federal determine como sujetos.

4.5 Seguros que comprende.

La Ley del Seguro Social en su artículo 11 menciona los seguros que están comprendidos en el régimen Obligatorio, de los cuales daremos una breve explicación.

- I. Riesgos de Trabajo
- II. Enfermedades y Maternidad
- III. Invalidez, y Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte.
- IV. Guarderías para hijos de asegurados y
- V. Retiro.

Seguro de Riesgos de Trabajo, a través de este seguro se protege al trabajador de los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo. (art. 48 de la Ley del Seguro Social).

Seguro de Enfermedad y Maternidad, este cubre dos riesgos, el de las enfermedades generales, que son aquellas que no pueden ser calificadas como riesgos de trabajo y la maternidad de las aseguradas, pensionadas, la conyuge o en su caso la concubina, las hijas del asegurado hasta los 16 años, las que estudien y tengan hasta 25 años y las incapacitadas para trabajar toda su vida.

Seguro de Invalidez, protege al trabajador en caso de quedar inhabilitado para trabajar por enfermedad o accidente no profesionales.

Seguro de Vejez, para tener derecho al goce de las prestaciones se requiere que el asegurado haya cumplido 65 años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de 500 cotizaciones semanales.

Seguro de cesantía en edad avanzada, cuando el asegurado con más de 60 años de edad privado de trabajo remunerado.

Seguro por muerte, El Instituto otorgará a sus beneficiarios, conforme a lo dispuesto en la Ley, la pensión de viudez, de orfandad, y de ascendientes, así como la ayuda asistencial a la pensionada por viudez.

Seguro de guarderías para hijos de aseguradas, la asegurada con hijos menores de 4 años dispone a través de este seguro, durante las horas de su jornada de trabajo, del servicio de guardería.

Finalmente el Seguro de Retiro, que fue creado en mayo de 1992 este es un seguro complementario a los que ya existen, se organiza a través de cuentas individuales, cada cuenta se compone de dos subcuentas una de retiro y otra y una de vivienda; la primera se incrementa con una aportación de los patrones a favor de los trabajadores igual al 2% del salario base de cotización del IMSS, más los intereses que genera el saldo acumulado; los bancos entregan los recursos captados al Banco de México, a más tardar el cuarto día hábil bancario posteriormente el Banco de México canaliza los recursos a la subcuenta de retiro del gobierno federal.

4.6 Organización administrativa del IMSS.

Los órganos superiores del IMSS son: (art. 246 de la Ley del Seguro Social).

- I. Asamblea General.**
- II. El Consejo Técnico.**
- III. La Comisión de Vigilancia.**
- IV. La Dirección General.**
- V. Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro.**

Asamblea General.

Conforme al artículo 247 de la presente Ley, la autoridad suprema es la Asamblea General, integrada de manera tripartita por 30 miembros, de los cuales diez son designados por el Ejecutivo Federal y un número igual por las organizaciones patronales (seis de la Confederación de Cámaras de Comercio); y 10 de los trabajadores (siete de la Confederación de Trabajadores de México, 3 de la CROM); estas personas duran en su cargo seis años con la posibilidad de reelección.

El Ejecutivo Federal establecerá conforme al artículo 248 las bases para determinar las organizaciones de trabajadores y de patronos que deban intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea General. De lo expuesto podemos darnos cuenta que existe la intención de someter a los integrantes de la Asamblea General a los intereses del Ejecutivo, interviniendo en la vida de esas organizaciones; asimismo, quedan sin representación, fuera del gobierno, los cooperativados, los campesinos y los no asalariados, que pueden sumar el mayor número en la afiliación.

Las facultades de la Asamblea General, están contenidas en el artículo 250 de la presente Ley: Discutir anualmente para su aprobación o modificación, en su caso, el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, así como el informe de la Comisión de Vigilancia.

Cada tres años el Consejo Técnico presentará para su aprobación o modificación el balance actuarial, que permitirá conocer la suficiencia de los recursos para los diferentes ramos de seguros.

Cuando dicho balance muestre superávit, éste se destinará a constituir un fondo de emergencia hasta el límite de máximo del veinte por ciento de la suma de las reservas técnicas. Después de alcanzar este límite, el superávit se aplicará, según a la decisión de la Asamblea General al respecto, a mejorar las prestaciones de los diferentes ramos del Seguro Social.(art. 251 de la Ley del Seguro Social).

Consejo Técnico.

Este es el órgano más importante, lleva a cabo algunas funciones de decisión distintas de la Asamblea, sin limitarse a discutir para aprobar o modificar. Se integra con doce miembros, de forma tripartita y en número igual están representados el gobierno, los patrones, por las designaciones que al efecto realicen los respectivos representantes en la Asamblea General. Se faculta al Ejecutivo Federal, cuando lo estime pertinente, a reducir hasta la mitad su representación; el Consejo lo preside el Director General (artículo 252 de la Ley del Seguro Social).

Los consejeros duran en su cargo 6 años y pueden ser reelectos o removidos libremente por el sector que los haya propuesto o por causas justificadas; el Director General es uno de los consejeros propuestos por el Poder Ejecutivo; el objetivo es controlar al Seguro Social, no hay oportunidades de un autogobierno y disminuye el interés de los asegurados por participar en su régimen.

Atribuciones del Consejo Técnico conforme al artículo 253 de la Ley del Seguro Social.

Las que tratan cuestiones de tipo económico:

a) Decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto.

b) Discutir y en su caso, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como el programa de actividades que elabore la Dirección General.

Las que tratan el aspecto de tipo administrativo:

1. Establecer, Subdelegaciones y Oficinas para Cobros del Instituto, señalando su circunscripción territorial.

2. Expedir los reglamentos interiores del Instituto.

3. Nombrar, remover al Secretario General, Subdirectores, Jefes de Servicios y Delegados.

4. Extender el régimen obligatorio del Seguro Social, autorizar la iniciación de servicios y proponer al Ejecutivo Federal las modalidades al régimen mencionado.

Las que tratan asuntos en relación a los derechohabientes:

a) Conceder y modificar pensiones.

b) Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones, así como autorizar convenios para el pago de dichas cuotas y conceder en casos excepcionales, prestaciones a derechohabientes que no hayan cumplido con algún requisito legal para obtener estas.

**Las que tratan cuestiones relativas a la
Asamblea General:**

- A) Resuelve sobre las operaciones del Instituto excepto aquellas que ameriten expreso de la Asamblea General.**
- B) Convocar a la Asamblea General ordinaria o extraordinaria.**

Finalmente diremos que funciona como cuerpo colegiado, y no admite duda acerca de que la determinación final corresponde al Consejo y sus integrantes tienen la responsabilidad de resolver.

La Comisión de Vigilancia.

Este órgano está compuesto por seis miembros, mismos que son designados por la Asamblea General. (dos por los trabajadores, dos por los patrones, dos por el Estado, con sus respectivos suplentes); duran en su cargo seis años y podrán ser reelectos y no necesariamente deben pertenecer al sector que representan; el Ejecutivo Federal cuando lo considere necesario podrá disminuir a la mitad su representación, respecto a los demás, corresponde a la Asamblea General su remoción cuando se solicite. (art . 254 de la Ley del Seguro Social).

**Son atribuciones de la Comisión de
Vigilancia**

Vigilar las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos; practicar la auditoría de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto; sugerir a la Asamblea y al

Consejo Técnico, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Seguro Social; presentar ante la Asamblea General un dictamen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico y finalmente que en los casos graves y bajo su responsabilidad, citar a Asamblea General Extraordinaria. (art.255 de la Ley del Seguro Social).

Dirección General.

Existe una gran intervención del Ejecutivo Federal en esta institución y como dijimos con anterioridad se pierde en gran medida una autonomía que es muy importante para el sano desarrollo de la Institución.

El cargo de la Dirección General recae en una persona, llamado Director General del Instituto mismo que será nombrado por el Presidente de la República, debiendo ser mexicano por nacimiento.

Son atribuciones del Director General.

Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico; ejecutar los acuerdos del propio Consejo representar al Instituto Mexicano del Seguro Social ante toda clase de autoridades, organismos y personas, con la suma de facultades generales y especiales que requiera la Ley, inclusive para subsistir o delegar dicha representación; presentar anualmente al Consejo el informe de actividades; así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para siguiente período; presentar anualmente al Consejo Técnico el balance contable y el estado de ingresos y gastos; así como un balance

actuarial; proponer al Consejo la designación o destitución del Secretario General, Subdirectores, Jefes de Servicios y Delegados; nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores; finalmente las demás atribuciones que señale la Ley del Seguro Social y sus reglamentos. (art. 257 de la Ley del Seguro Social).

El Director General como lo señala el artículo 258 de la presente Ley el derecho de veto sobre las resoluciones del Consejo Técnico.

Del Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Esta integrado por nueve miembros propietarios, designados; tres por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tres por el Instituto Mexicano del Seguro Social y dos por el Banco de México; por cada miembro se designará un suplente, asimismo el comité contará con un Secretario. (art. 258 F de la Ley del Seguro Social).

Funciones, actuar como órgano de consulta respecto de asuntos relativos al sistema de ahorro para el retiro; recomendar a las autoridades competentes la adopción de criterios y la expedición de disposiciones sobre dicho sistema; resolver sobre las circunstancias específicas no previstas en el presente capítulo. El Comité publicará en el Diario Oficial de la Federación las autorizaciones y resoluciones a que se refiere el presente artículo. (art. 258 H de la Ley del Seguro Social).

El Comité sesionará cuando menos una vez cada cuatro meses y en fecha distinta, a petición de

cualquiera de sus miembros propietarios.(art. 258 de la Ley del Seguro Social).

4.7 Prestaciones.

Para poder determinar las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social, creemos conveniente en primer lugar mencionar estas y dar una breve explicación; ya que posteriormente cuando hagamos el análisis jurídico de los diferentes seguros que contempla la Ley explicaremos ampliamente cada una de las prestaciones.

En la Ley del Seguro Social en su artículo 78 nos dice "el Seguro Social cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican a propósito de cada régimen particular, mediante prestaciones en especie y en dinero, en las formas y condiciones previstas por la Ley y sus reglamentos". De lo anterior vemos claramente que menciona dos tipos de prestaciones: a) en especie b) en dinero.

El Seguro Social además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades podrá proporcionar servicios sociales como prestaciones sociales y servicios de solidaridad social.

Es importante resaltar que dentro de la misma Ley dichas prestaciones pueden ser incrementadas, a través de los Contratos Colectivos a lo que el patrón está obligado a cumplir.

Dentro de la prestaciones en especie encontramos las que a continuación se mencionan:

a) Asistencia farmacéutica, en caso de enfermedad el Instituto otorgará al asegurado la asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo de 52 semanas para el mismo padecimiento. (art 99 de la Ley del Seguro Social).

b) Ayuda para la lactancia en caso de maternidad, el Instituto otorgará a la asegurada durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio la ayuda para la lactancia. (art. 102 fracción II de la Ley del Seguro Social).

c) Canastilla del bebe, en caso de maternidad, el Instituto otorgará a la asegurada, una canastilla la nacer el hijo, cuyo importe será señalado por el Consejo Técnico. (art. 102 fracción III de la Ley del Seguro social)

d) Alimentos y cuidado de la salud educación y la recreación de los hijos, estos servicios se proporcionan en las guarderías infantiles.

e) Aparatos de prótesis, ortopedia, rehabilitación, el asegurado que sufra un riesgo de trabajo tiene derecho a estas prestaciones en especie mencionadas.

Las prestaciones en dinero serán.

I. Indemnización por riesgos profesionales
Cuando el riesgo lo incapacita para trabajar recibirá mientras dure la inhabilitación el 100% del salario en que estuviere cotizando en el momento de ocurrir el riesgo; el goce de este subsidio se otorgará al asegurado entretanto no

se declare que se encuentra capacitado para trabajar, o bien se declare la incapacidad permanente parcial o total, lo cuál deberá realizarse dentro del término de 52 semanas que dure la atención médica.(art. 65 de la Ley del Seguro social).

2. Subsidios por incapacidad temporal por riesgos de trabajo, enfermedad y maternidad.

3. Pensión por viudez, tendrá derecho a la pensión de viudez la que fue esposa del asegurado o del pensionado, a falta de esta adquiere este derecho la mujer con quien el asegurado o pensionado vivió como si fuera su esposa, durante los 5 años últimos a la muerte del asegurado o pensionado, se le otorgará una pensión de viudez del 40% de la pensión que correspondería al asegurado, la cual no podrá ser menor a la cuantía mínima que corresponda a la pensión de viudez del raso de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. (art. 71, 152 y 153 de la Ley del Seguro Social).

4. Pensiones por incapacidad permanente parcial y total, al ser declarada la incapacidad permanente total del asegurado este recibirá una pensión mensual equivalente al 70% del salario en que estuviere cotizando; si la incapacidad es permanente parcial, el asegurado recibirá una pensión calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidad contenida en la Ley Federal del Trabajo, tomando como base el monto de la pensión que correspondería a la incapacidad permanente total. (art. 65 de la Ley del Seguro social).

Cabe señalar que existen también las pensiones por invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada,

la pensión por orfandad y la pensión por ascendencia las cuales por su importancia las explicaremos con mayor profundidad en las siguientes páginas.

5. Ayuda para gastos funerarios, cuando fallezca un pensionado o un asegurado que tenga reconocidas cuando menos 12 cotizaciones semanales en los 9 meses anteriores al fallecimiento, el Instituto pagará a la persona preferentemente familiar del asegurado o del pensionado, que presente copia del acta de defunción y la cuenta original de los gastos del funeral, una ayuda de 2 meses del Salario Mínimo General que rija en el Distrito Federal en la fecha del fallecimiento. (art 112 de la Ley del Seguro Social).

6. Asignaciones familiares y ayudas asistenciales, es dar un ayuda por concepto de carga familiar y se consideran a los beneficiarios del pensionado por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada.

Ayuda asistencial se da cuando su estado físico requiera ineludiblemente que lo asista otra persona de manera permanente o continua y consiste en el aumento hasta del 20% de la pensión de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada o viudez que este disfrutando el pensionado. (art. 164 y 166 de la Ley del Seguro Social).

7) Dote matrimonial, es una cantidad monetaria que no excede a 30 días de salario mínimo general que rija en el Distrito Federal; se requiere que el asalariado tenga acreditadas 150 cotizaciones en el ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, a la fecha de celebración del matrimonio; ahora bien si el asegurado deja de pertenecer al seguro obligatorio

conservará sus derechos, si contrae matrimonio dentro de 90 días hábiles contados a partir de la fecha de su baja. (art. 160 y 161 de la Ley del Seguro Social).

8. Servicios sociales, culturales, de capacitación, esparcimiento, descanso, como podemos observar, las prestaciones sociales son muy importantes en cuanto a su número y a su ámbito de aplicación y que redondean la cantidad y calidad de estas y que tienen como fin mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

Finalmente tenemos las prestaciones sociales.

- a) Asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria
- b) Rehabilitación
- c) Ambulancias
- d) Velatorios
- e) Guarderías infantiles

En esta última prestación el objetivo es cubrir el riesgo de la mujer trabajadora de no poder proporcionar cuidados maternales durante su jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia.

Incluyen servicios de guardería, el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los hijos de las trabajadoras aseguradas; serán proporcionados por el IMSS, en los términos de las disposiciones que expida el Consejo Técnico; los servicios de guardería se proporcionarán a los hijos procreados por las trabajadoras aseguradas desde la edad de 43 días hasta que cumplan 4 años; la asegurada que sea dada de baja del régimen obligatorio conservará durante las 4 semanas posteriores de dicha baja, el derecho a las prestaciones de

este ramo del seguro. (art 184 al 193 de la Ley del Seguro Social).

Como anteriormente se mencionó el Régimen Obligatorio comprende los siguientes Seguros, por lo que en esta ocasión daremos una explicación más detallada de estos.

- a) Riesgos de Trabajo
- b) Enfermedades y maternidad
- c) Invalidez, Vejez, cesantía en edad avanzada y muerte
- d) Guarderías para hijos de asegurados
- e) Retiro

El Seguro de Riesgos de Trabajo.

Antes de pasar al desarrollo de este seguro tenemos la necesidad en primer lugar de dar una definición de un riesgo de trabajo, así tenemos "los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo" (art. 473 de la Ley Federal del Trabajo), la Ley del Seguro Social reproduce los conceptos establecidos en la Ley Federal del Trabajo (art. 48 de la Ley del Seguro Social); es decir esta contingencia puede realizarse en muy diversas condiciones los riesgos que al ocurrir dañan al hombre y son estos precisamente los que se refiere el seguro de riesgos de trabajo. Tenemos que son riesgos de trabajo los accidentes de trabajo y la enfermedad profesional; para no calificar como riesgo de trabajo un siniestro que se consideraría como tal en otras condiciones, el objetivo es evitar acciones fraudulentas para obtener el subsidio o la pensión.

Los riesgos de trabajo pueden producir incapacidad temporal; incapacidad permanente parcial;

Incapacidad permanente total; fallecimiento. Tenemos que decir que la Ley del Seguro Social no define los conceptos antes mencionados y se remite a lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo.

Incapacidad temporal, pérdida de facultades o aptitudes que imposibilitan parcial o totalmente a una persona para desempeñar su trabajo por algún tiempo.

Incapacidad permanente parcial, disminución de las facultades o aptitudes de una persona para trabajar.

Incapacidad permanente total, pérdida de las facultades o aptitudes que imposibilitan a una persona para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida.

El asegurado que sufra de un riesgo de trabajo tiene derecho a las siguientes prestaciones en especie conforme a la Ley del Seguro Social en su artículo 63.

- a) Asistencia médica, quirúrgica**
- b) Servicio de hospitalización**
- c) Aparatos de prótesis y ortopedia**
- d) Rehabilitación**

El asegurado que sufra un riesgo de trabajo tiene derecho a las siguientes prestaciones en dinero:

- a) Subsidio del 100% de su salario que estuviese cotizando en el caso de presentarse la incapacidad temporal que lo inhabilite para trabajar; solamente mientras dure la incapacidad temporal o se declare otro tipo de incapacidad que como sabemos puede ser parcial o total,**

lo cual deberá realizarse dentro del término de 52 semanas que dure la atención médica como consecuencia del accidente. (art. 65 fracción I de la Ley del Seguro social y el art. 491 de la Ley Federal del Trabajo).

b) Pensión en caso de incapacidad permanente parcial o total.

Así tenemos que por la incapacidad parcial se otorgará una pensión mensual conforme a la Tabla de Evaluación que existe en la Ley Federal del Trabajo en su artículo 514. Claro que hay que tomar como base el monto de la pensión que correspondería a la incapacidad permanente total, ya que no debe exceder de esta; y por el otro lado en la incapacidad permanente total recibirá una pensión mensual equivalente al 70% del salario en que estuviere cotizando. (art. 65 fracción II de la Ley del Seguro Social).

Consideramos, que la Ley tiene fallas y de lo anteriormente expuesto encontramos una de ellas; conforme a la Ley encontramos que en caso de una pensión por incapacidad permanente total esta es de un 70% del salario que estuviere cotizando; no es justo que se disminuya el nivel de vida de la familia del asegurado un 30%, en esta pensión por incapacidad permanente total lo lógico sería de un 100% del salario que estuviere cotizando.

c) Aguinaldo anual equivalente a 15 días de la pensión que se perciba por incapacidad permanente total o parcial con un mínimo del 50 % (art. 65 fracción IV de la Ley del Seguro Social).

d) Si el riesgo de trabajo produce la muerte del asegurado, se otorgarán pensiones de viudez, de orfandad, ascendencia y ayuda para los gastos del funeral; y a falta de viuda la pensión de viudez se otorgará a la mujer con quien el asegurado vivió durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte o con la que tuvo hijos y a falta de éstas y huérfanos, la pensión se otorgará a cada uno de los ascendientes. La pensión de viudez a la viuda o concubina subsistirá en tanto no contraiga nupcias. (art 149 y 152 de la Ley del Seguro Social).

Las pensiones por incapacidad permanente serán revisadas cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose en el mismo porcentaje que corresponda al salario mínimo general del Distrito Federal. Las pensiones de viudez, de orfandad y ascendientes del asegurado en este rubro, serán revisadas e incrementadas en la proporción que corresponda, en los términos anteriores.

El derecho a las pensiones es inextinguible (art 260 de la Ley del Seguro Social).

Es importante mencionar las prestaciones que se prescriben conforme a la Ley del Seguro Social. Cualquiera mensualidad de una pensión; los subsidios por incapacidad para el trabajo por enfermedad no profesional y maternidad; la ayuda para gastos de funeral y finalmente los finiquitos que establece la Ley. (art. 279 de la Ley del Seguro Social).

Seguro de Enfermedades y Maternidad.

En este seguro primero tenemos que decir que se trata de dos contingencias, ya que una cosa es la enfermedad y otra cosa muy diferente es la maternidad.

"Nosotros sabemos que enfermedad es un estado patológico resultado de la acción continuada de una causa, ajena a la relación de trabajo y por lo tanto no está comprometida en el riesgo de trabajo".(71)

En caso de enfermedad, el Instituto otorgará las prestaciones al asegurado, la asistencia médico quirúrgica, la farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria, desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo de 52 semanas para el mismo padecimiento. (art. 99 de la Ley del Seguro Social).

Es el Instituto quien determina la fecha de iniciación de la enfermedad, desde el momento de la certificación del padecimiento o bien cuando certifique el estado de embarazo.

Pero si al concluir el periodo de 52 semanas el asegurado continúa enfermo, el Instituto prorrogará su tratamiento hasta por 52 semanas más, claro con previo dictamen médico. (art. 100 de la Ley del Seguro social); esto quiere decir que el Instituto contempla la posibilidad de brindar las prestaciones al asegurado por un periodo hasta de dos años, siempre y cuando lo amerite el tratamiento médico.

En el caso de una enfermedad no profesional, el asegurado tendrá derecho a un subsidio en dinero, cuando la enfermedad lo incapacite para el trabajo; ahora bien, se tienen que reunir cuando menos 4 cotizaciones semanales inmediatas anteriores a la enfermedad, o 6 cotizaciones en los últimos 4 meses anteriores a la enfermedad si se trata

71 BRISEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. op.cit pág 177.

de trabajadores eventuales, por tiempo determinado, (art. 105 de la Ley del Seguro Social). Este será pagadero a partir del cuarto día del inicio de la incapacidad.

Pero si el asegurado se niega a hospitalizarse o no sigue el tratamiento médico, se suspenderá el pago del subsidio (art. 107 de la Ley del Seguro Social); cabe destacar que si el asegurado cubrió un mínimo de 8 cotizaciones semanales ininterrumpidas, tendrá derecho a recibir prestaciones médicas, después de su baja, por un término de dos meses, este beneficio también incluye a los beneficiarios. Si se da una huelga tanto los asegurados como los beneficiarios mantendrán el derecho a las prestaciones médicas (art. 118 de la Ley del Seguro Social).

Seguro de Maternidad.

Las personas protegidas por maternidad son:

- a) La asegurada
- b) La pensionada
- c) La cónyuge o la concubina
- d) Hijas del asegurado, cuando tengan los 16 años, y estudien hasta los 25 años se incluyen a las incapacitadas para trabajar, durante toda su vida. (art. 92 de la Ley del Seguro Social).

Tenemos que señalar que la asegurada tiene derecho durante el embarazo y el puerperio a un subsidio en dinero igual al 100% del salario promedio de su grupo de cotización, el que recibirá durante 42 días anteriores al parto y 42 días posteriores al mismo. (art 109 de la Ley del Seguro Social), pero existe la posibilidad de que se de un atraso para el nacimiento por lo que tiene derecho a un

subsidio del 60% del salario de cotización, como continuación de incapacidad por enfermedad.

Asimismo, se le proporcionará:

1. Asistencia obstétrica y ginecológica
2. Ayuda en especie por seis meses para la lactancia
3. Canastilla al nacer el hijo, cuyo importe será señalado por el Consejo Técnico.

Pero también existen prestaciones en especie:

- a) Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica.
- b) Servicios de hospitalización, urgencias y traslado de enfermos (art. 99 de la Ley Seguro Social).

Existe un subsidio que solamente contempla a la asegurada que tuviera cubiertas un mínimo de 30 cotizaciones semanales en un lapso continuo o de diferentes periodos, en distintos supuestos de inscripción o en el mismo siempre que los periodos de afiliación y las de baja no exceda de un año. (art. 110 de la Ley del Seguro Social).

Cabe mencionar que el Instituto tiene que haber certificado el embarazo y la fecha probable del parto y que efectivamente no haya ejecutado trabajo alguno mediante retribución durante los periodos anteriores y posteriores al parto; en el supuesto de que reciba algún subsidio por alguna causa diversa, se cancelará al que sea por menos cantidad. (art. 110 de la Ley del Seguro Social). El fin es proteger a la mujer y al producto de su embarazo; la asegurada puede tener las intenciones de llevar a cabo su alumbramiento en alguna otra institución, debe acudir al

Instituto del Seguro Social y dar aviso, y así no perder el derecho a su subsidio y dejar constancia de su embarazo con el fin de conservar su empleo.

Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía En Edad Avanzada Y Muerte.

Como es evidente este seguro se compone de cuatro seguros que se financien con una sola cuota, presentan características comunes pero a la vez cada uno de ellos tiene particularidades específicas.

Seguro de Invalidez, el origen de este seguro lo encontramos en el criterio utilizado en el art. 9 del convenio relativo al seguro obligatorio de invalidez de los asegurados de las empresas industriales, número 37 adoptado en la XVIII Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, celebrado en 1933 y entró en vigor el 18 de julio de 1937.(72)

Para la Ley del Seguro Social existe la invalidez cuando un sujeto asegurado se encuentra en los supuestos que se manejan en el artículo 128 de la presente Ley.

a) Cuando el asegurado se halle imposibilitado para procurarse mediante un trabajo, una remuneración superior al 50% de su remuneración habitual percibida durante el último año de trabajo.

b) Que la imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesionales. Por lo tanto que no se derive de los riesgos de trabajo.

72 INSS. México y la Seguridad Social. op. cit pág. 177.

Otro punto de vital importancia es que para gozar de las prestaciones del seguro de invalidez se requiere que el asegurado tenga acreditado el pago de 150 cotizaciones semanales (art. 131 de la Ley del Seguro Social).

La prestaciones del titular son:

I). En especie

a) Asistencia médica, determinada para los casos de enfermedad y maternidad, asistencia quirúrgica, asistencia farmacéutica, y los servicios de hospitalización.

II). En dinero

a) Pensión temporal, ésta se otorga por periodos renovables al asegurado, en los casos de existir posibilidad de recuperación para el trabajo, o cuando por la continuación de una enfermedad no profesional se termine el disfrute del subsidio y la enfermedad persista. (art 130 de la Ley del Seguro Social).

b) Pensión definitiva, es la que corresponde al estado de invalidez que se estima de naturaleza permanente. (art. 130 de la Ley del Seguro Social).

c) Asignaciones familiares, constituidas con derechos generados en el núcleo familiar, y contempla al cónyuge o concubina, hijos, con la excepción de los ascendientes.

d) Ayuda asistencial, prestación que se concede en el supuesto de no existir cónyuge o familiares.

Nace el derecho a la pensión de invalidez desde el día en que se produzca el siniestro y si no puede

fijarse el día, desde la fecha de la presentación de la solicitud para obtenerla. (art. 134 de la Ley del Seguro Social).

La necesidad de hacer algunas investigaciones de carácter médico, social y económico que el Instituto estime necesarias, para comprobar si existe o subsiste el estado de invalidez. (art. 133 de la Ley del Seguro social) de lo contrario se suspende el pago de la pensión.

Es necesario hacer mención cuando no tiene derecho el asegurado a el pago de la pensión.

a) Cuando fue provocada intencionalmente por el asegurado o de acuerdo con otra persona.

b) Es resultado del delito intencional del asegurado.

c) Sufra un estado de invalidez con anterioridad a la afiliación del IMSS. (art. 132 de la Ley del Seguro Social).

Seguro de Vejez.

Tenemos que decir que la Ley del Seguro Social no define la vejez, la Ley nos da una serie de condiciones para poder otorgar este seguro y así tenemos.

1. Que el asegurado tenga 65 años cumplidos y 500 cotizaciones semanales, esto es aproximadamente 10 años incorporados al Seguro Social.

2. Que sea solicitado por el trabajador

3. Causar baja en le Régimen Obligatorio

Además de la Pensión, el asegurado tiene derecho a recibir asignaciones familiares por su cónyuge o concubina e hijos; a falta de éstos, por los padres que dependan económicamente de él. La asignación no podrá ser inferior al 100% del Salario Mínimo para que pueda contar con una persona que lo atienda. (art. 168 de la Ley del Seguro Social).

Además, tiene su derecho a recibir prestaciones médicas, asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria y farmacéutica sin limitación.

Seguro de Cesantía en Edad Avanzada.

Podemos decir que este seguro es como un seguro de desempleo.

Se manejan varias hipótesis para poder tener derecho a este seguro:

- a) Quedar privado de trabajo remunerado.
- b) Contar con más de 60 años de edad.
- c) Tenga cumplidas 500 cotizaciones semanales, lo que es aproximadamente 10 años de cotizar.
- d) Que sea solicitado por el asegurado.
- e) Que haya sido dado de baja en el Régimen Obligatorio (art. 145, 146, de la Ley del Seguro Social).

El asegurado tiene derecho a recibir las asignaciones familiares como está indicado para la vejez, y estas son ayuda asistencial y ayuda médica (art 144 de la Ley del Seguro Social); aguinaldo anual equivalente a una mensualidad del importe de la pensión que reciban. (art 167 de la Ley del Seguro Social).

Es necesario decir que el otorgamiento de la pensión de cesantía excluye la posibilidad de obtener posteriormente la de vejez o la de invalidez.

El cálculo de la pensión se efectúa con base en las otorgadas por invalidez y vejez. Existe un incremento anual, a cuyo importe se aplican los porcentos señalados de acuerdo a la edad del asegurado.

60 años	75%
61 años	80%
62 años	85%
63 años	90%
64 años	95%

Excepto para quienes han alcanzado los 64 años, la edad se aumenta en un año cuando exceda de 6 meses (no se precisa si la fecha será la de la solicitud de aprobación de la pensión o la del primer pago).

Es interesante destacar que si el pensionado con derecho a la cesantía regresa al régimen de asegurado, generará derecho a diversa pensión, a modificación a su favor, cuando esté en el supuesto de la Ley. (art. 183 fracción IV de la Ley del Seguro Social).

Creemos necesario dar algunos ajustes a la Ley y permitir que al momento de cumplir los 65 años se pueda obtener la pensión de Vejez, es necesario crear un seguro complementario y descontar la prima de la pensión de cesantía.

Seguro de Muerte, la muerte tiene que ser ajena a los riesgos de trabajo o a la enfermedad profesional

para evitar así posibles confusiones; la muerte del pensionado o asegurado tiene que originarse por las siguientes circunstancias; invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada; asimismo, tener acreditado el pago al Instituto de un mínimo de 150 semanas de cotización, y hubiese causado baja en el Seguro Social obligatorio. (art 151 de la Ley del Seguro Social).

Está protección está destinada.

Los beneficiarios del pensionado o del asegurado; estos disfrutaran aparte de las prestaciones en especie de las que ya hemos hecho mención en repetidas ocasiones, tendrán derecho a las siguientes prestaciones en dinero:

Pensión por Viudez. tiene derecho la esposa o concubina, por la misma pensión le corresponderá al viudo que estuviese totalmente incapacitado. la pensión será igual al 90% de la pensión de invalidez, vejez, o cesantía en edad avanzada que el pensionado disfrutaba. (art 152 y 153 de la Ley del Seguro Social).

Pensión de Orfandad, recibirán esta pensión los hijos del pensionado al fallecer, menores de 16 años o hasta los 25 años si se encuentran estudiando en planteles del sistema educativo nacional la pensión del huérfano de padre o madre será igual al 20% de la pensión de invalidez, de vejez o cesantía en edad avanzada que el asegurado estuviese gozando, al fallecer su otro progenitor la pensión de orfandad se aumentará del 20% al 30% a partir de la fecha en que ocurra la muerte del ascendiente, si se termina el derecho de recibir esta pensión conforme a los requisitos que marca la Ley se le dará un finiquito equivalente a tres

mensualidades de su pensión que estuviera gozando. (art 156, 157 y 158 de la Ley del Seguro Social).

Pensión por ascendientes, a falta de viuda, huérfanos o concubina con derecho a pensión, esta se otorgará a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del asegurado o pensionado fallecido, por una cantidad igual al 20% de la pensión que el asegurado estuviese gozando al fallecer, o la que le hubiere correspondido suponiendo realizado el estado de invalidez (art. 159 de la Ley del Seguro Social).

Seguro de Retiro.

Los patrones están obligados a enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social, el importe de las cuotas correspondientes al ramo de retiro, mediante la constitución de depósitos de dinero en favor de cada trabajador; el importe equivalente es el 2% del salario base de cotización del trabajador; ahora bien los patrones están obligados a cubrir las cuotas establecidas a instituciones de crédito, para su abono en la subcuenta del seguro de retiro de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro abiertas a nombre del trabajador, uno de los objetivos es individualizar esas cuentas, estas deben tener dos subcuentas, las del seguro de retiro y las del Fondo de la Vivienda; es obligación del patrono llevar a cabo la apertura de la cuenta individual, y al mismo tiempo de cuidar de que el trabajador solamente tenga una cuenta.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y mediante la expedición de disposiciones de carácter general, podrá autorizar las formas y términos distintos a los establecidos

para el entero y la comprobación de las cuotas del seguro de retiro; las cuotas deberán ser depositadas a más tardar el cuarto día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción, en la cuenta del Seguro Social que el Banco de México maneja; el saldo de las subcuentas del seguro se ajustarán y devengará intereses, y finalmente diremos que el trabajador tendrá derecho a solicitar la contratación de un seguro de vida, con cargo a los recursos de la subcuenta del seguro de retiro. (art. 183 A al 183 S de la Ley del Seguro Social).

4.8 El Instituto Mexicano del Seguro Social Hoy.

En México existen 2 sistemas de seguridad social muy importantes: El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) del cual ya hemos hablado ampliamente; ahora es el turno de hablar del Instituto Mexicano del Seguro Social cuyas siglas son (IMSS), indudablemente esta es una conquista del Pueblo de México, que inició en una forma pionera programas de desarrollo social en comunidades aisladas y que hoy representa una gran alternativa de salud y bienestar de los trabajadores de México; en las siguientes líneas haremos una descripción más o menos detallada de la infraestructura que existe así como el número de mexicanos atendidos en esta Institución y proporcionaremos datos que son muy útiles para tener una idea de como se integra esta gran Institución.

La atención, médica que proporciona el Instituto se divide en niveles, por lo que existen tres niveles:

a) Primer Nivel, la atención opera en las Unidades de Medicina Familiar, corresponde a las de

padecimientos más comunes y a las acciones preventivas más ordinarias; podemos decir que atiende al 55% de los beneficiarios y está compuesta por:

1. Unidad de Medicina Familiar con Hospitalización.
2. Unidad de Medicina Familiar.
3. Unidad Medica Rural de Esquema Modificado.
4. Auxiliar de Medicina Familiar.

b) Segundo Nivel, está formado por los hospitales que cuentan con todos los recursos para atender fundamentalmente las cuatro especialidades básicas de la medicina. Pediatría, Ginecología, Cirugía General, Medicina Interna; y atiende al 12% de los beneficiarios y se compone de los siguientes tipos de hospitales:

1. Hospital General Regional.
2. Hospital General Regional con Medicina Familiar.
3. Hospital de Zona.
4. Hospital de Zona con Medicina Familiar.
5. Hospital de Sub Zona.
6. Hospital de Sub Zona con Medicina Familiar.
7. Hospital de Gineco Obstétrica.
8. Hospital de Gineco Obstétrica con Medicina Familiar.
9. Hospital de Psiquiatría.
10. Hospital de Psiquiatría con Medicina Familiar.
11. Hospital Gineco Pediatría.
12. Hospital Gineco Pediatría con Medicina

Familiar.

13. Hospital de Traumatología.
14. Hospital de Traumatología con Medicina Familiar.
15. Hospital Rural de Esquema Modificado.
16. Centro Comunitario de Salud Mental.

c) Tercer Nivel, atiende aquellos casos en que el médico especialista determina que se requieren estudios y atención de alta especialidad. El servicio se da en los Hospitales de Especialidades, donde cuenta con los recursos humanos, físicos y tecnológicos necesarios para el estudio y diagnóstico y tratamiento de enfermedades de la población derechohabiente, que requiere este nivel de atención, aproximadamente en este nivel se atienden al 3% de los beneficiarios en el Instituto se denomina "Centro Medico" a un conjunto de hospitales de especialidades. Mencionaremos los hospitales que se consideran de tercer nivel:

1. Hospital de Especialidad.
2. Hospital de Especialidades.
3. Unidad de Medicina Física y Rehabilitación.
4. Unidad de Consulta Externa de Especialidad.
5. Banco de Sangre.
6. Laboratorio de Citología Exfoliativa.

Por lo que la infraestructura médica es de 1742 clínicas de primer nivel 227 hospitales generales, y 34 hospitales de alta especialidad, en ellas se tienen 12,945 consultorios; 42,673 camas; 923 quirófanos; 482 salas de expulsión; 781 gabinetes radiológicos y 437 laboratorios

clínicos. Se proyectaron los siguientes hospitales, el de Ciudad de Aguascalientes, Aguascalientes; Gómez Palacio, Durango; se construyó el Hospital Gabriel Mancera en el Distrito Federal y el de Especialidades número 34 en Monterrey, Nuevo León su financiamiento fue por arrendamiento, se terminaron las instalaciones del Centro Médico Nacional de Investigación Siglo XXI, se concluyeron la Unidad de Trasplantes del Hospital General del Centro Médico Nacional La Raza, con un costo superior a los 9 millones de nuevos pesos, se cuenta actualmente con 3 mil 348 Unidades de Medicina Rural y se construyen 79 clínicas más. (73)

Se protege a 50 millones de mexicanos y actualmente se esta presente en el 86% de los Municipios del país, aproximadamente 39 millones pertenecen al régimen ordinario y 11 millones al programa IMSS Solidaridad; existen actualmente 1,450,000 pensionados y existe un incremento del 7.5% anualmente. Actualmente cuentan con una cuantía mínima del 100% del salario mínimo. El presupuesto para 1994 fue de 40 mil millones de nuevos pesos.

Con la infraestructura existente se impartieron en el año de 1994, 86.9 millones de consultas; se registraron 1.8 millones de egresos hospitalarios y 1,224,000 intervenciones quirúrgicas, es decir un promedio de más de 3,300 cirugías por día; nacieron en hospitales de la Institución más de 746,000 niños lo que equivale a 85 nacimientos por hora; se practicaron 80 millones de análisis clínicos; 9 millones de estudios radiológicos y 4.5 millones de secciones de rehabilitación.

73 IMSS. Memoria de Estadística 1994, Subdirección General de Finanzas de la Contraloría General del Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1994. pág 320 y 362.

En cuanto a los riesgos de trabajo la cobertura alcanzó un promedio de 9.4 millones de trabajadores ubicados en 685 mil empresas, se tramitaron 9,329,000 certificados de incapacidad, de los que 5.313,000 produjeron subsidio, cuyo gasto fue 1,519 millones de nuevos pesos.(74)

El Seguro Social es un instrumento muy importante para el funcionamiento de la Seguridad Social, persigue una meta común impartir una mejor justicia social a un número mayor de mexicanos. Este es un pilar para el desarrollo del país asimismo, es un derecho conquistado por los trabajadores mexicanos.

CAPITULO V

Propuesta de Unificación de los Sistemas de Seguridad Social del ISSSTE e IMSS.

La necesidad actual de crear un organismo de Seguridad Social donde se fusione la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con la Ley del Seguro Social, puede ser un instrumento para satisfacer las demandas de la población mexicana y en gran medida garantizar su derecho a la seguridad social.

Estamos viviendo tiempos de crisis y podría pensarse en las dificultades económicas vigentes representan un obstáculo para nuestro proyecto. Estamos seguros de lo contrario, las razones son sólidas para buscar nuevas opciones, tenemos la posibilidad de integrar ambas leyes asimismo, crear una nueva Institución que abarque a los asegurados y pensionados de ambas Instituciones; es muy evidente la necesidad de contar con mejores y más amplios servicios de salud para la población; hay que utilizar al máximo los recursos disponibles a través de su redistribución de una manera prudente, racional y efectiva; en cuanto a la cuestión administrativa de igual manera, hacer más efectivos los servicios prestados; un objetivo es atenuar presiones y satisfacer legítimas expectativas, tanto de las instituciones de salud y de su personal, como la de los destinatarios de los servicios que ofrecen.

Ahora bien, el país cuenta con tres esquemas básicos para la atención a la salud, es decir existen instituciones que prestan servicios de salud a la población abierta en forma de asistencia pública; los financiados por

los seguros sociales a sus derechohabientes, que esta formado por el IMSS e ISSSTE pero también existen diversos organismos de los Estados; y finalmente los del sector privado, que esta constituido por individuos o grupos que ejercen la medicina en servicios prestados mediante remuneración, nuestro estudio esta dirigido al segundo sector.(75)

5.1 Problemas que originan al trabajador el existir varias leyes de Seguridad Social.

Al existir varias leyes en materia de Seguridad Social, en principio implica la existencia de diferentes prestaciones en dinero y en especie y se da lugar a desigualdades entre trabajadores, en este estudio nos damos cuenta que los trabajadores al servicio del Estado gozan de mejores prestaciones en comparación al sector de la población protegido por el Seguro Social.

Por otro lado los problemas económicos que tenemos en estos días han afectado al sector público y al sector privado, dando como resultado un despido masivo de trabajadores, teniendo como resultado que los derechos adquiridos en una Institución se pierden y si el trabajador llega a volverse a contratar y sea asegurado en otra Institución, sus derechos que habia obtenido ya no son tomados en cuenta, así por ejemplo su derecho a la antigüedad se desvanece y la posibilidad a pensionarse a una edad conveniente es difícil de lograr y crece el riesgo de que el trabajador nunca llegue a pensionarse, la familia del trabajador es afectada desde el momento mismo en que

75 Cfr SOBERON ACEVEDO, Guillermo. Hacia un Sistema Nacional de Salud. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984. pág. 21, 22, 23.

suprimen sus derechos de recibir las prestaciones en dinero y en especie; se disminuye el nivel de vida, se pierden los beneficios que hacen tener una vida más tranquila, la consecuencia lógica es una completa inseguridad y una pobreza más aguda.

La elevación del nivel de salud de la población es un factor básico para el desarrollo nacional. Las Leyes de salud deben ser simultáneas y congruentes para impulsar un sano desarrollo nacional, porque se necesita una organización social eficiente de los servicios de salud.

La Seguridad Social está en constante cambio y en México no es la excepción, tenemos la necesidad de irnos adecuando con el fin de poder ayudar a la colectividad y evitar la desigualdad existente en nuestras leyes.(76) .

Al existir varias Leyes e Institutos su conocimiento y funcionamiento es más difícil y complicado; ambas Leyes tienen disposiciones diferentes, y existe duplicidad de servicios esto va contra de los principios de la Seguridad Social (universalidad, integridad, unidad de acción, eficacia) por tanto se han promulgado Leyes con ciertos privilegios para determinados sectores de la población.

Si los fines del Derecho y de la Seguridad Social tienen como principios el bienestar de los miembros que integran la sociedad y esto no se cumple, se da lugar a diferencias y caemos en el error de romper la unidad.

Es un error duplicar las mismas funciones de protección en ambas Leyes; la pluralidad legislativa que ha

76 *Ibídem*, pág. 193, 194, 195.

caracterizado a la mayoría de los sistemas de Seguridad Social del mundo ha dado lugar a una tendencia a la unificación legislativa.

5.2 Problemas que originan al trabajador el existir varias instituciones de Seguridad Social

El desarrollo de este punto nos lleva a precisar que el análisis lo hacemos desde el punto de vista del funcionamiento de las Instituciones y de las desventajas originadas al brindar el servicio; son causas que dan lugar a crear problemas al trabajador y a los derechohabientes; al existir varias Instituciones de seguridad social se da una discriminación; actualmente se ha dividido al trabajador en dos sectores, los que pertenecen al sector público y los trabajadores de empresas particulares; como ya se analizó es en la Ley del ISSSTE donde están contempladas las mejores prestaciones en dinero y en especie lo que no sucede en la Ley del Seguro Social, es una desigualdad sin justificación; al respecto comenta el maestro José Davalos "es tan trabajador el empleado público como el trabajador de cualquier empresa particular por lo que ambos deben de gozar de las mismas prestaciones; basta que un hombre aporte su esfuerzo creativo o genere riqueza y tenga todos los derechos contemplados en las leyes".(77) Es decir el objetivo principal es fomentar la igualdad de oportunidades y de las condiciones entre los trabajadores.

Ambas instituciones en conjunto cuentan con el presupuesto más grande destinado a la salud en México; asimismo, no hay congruencia en lo que se ofrece y con lo actuado, es decir no se brindan los niveles de bienestar a

77 DAVALOS, José. La Constitución y el Nuevo Derecho del Trabajo. segunda edición, Porrúa, México. 1991. pág. 69.

los que el trabajador tiene derecho; es necesario fusionar ambas Leyes y crear una sola Institución y así aprovechar mejor los recursos disponibles.

Ahora bien los mecanismos para el control de daños a la salud que lesionan a la población en forma colectiva son mal aplicados por la falta de coordinación entre ambas Instituciones y las metas programadas no terminan con la calidad deseada y no cumplen su función satisfactoriamente.

Actualmente no se le da la debida participación de los asegurados y pensionados en las Instituciones (IMSS e ISSSTE) en asuntos de organización, información ni de tomar decisiones conjuntamente; no se dan fórmulas para que los representantes de la comunidad analicen conjuntamente con los órganos de gobierno las quejas que se presentan sobre el funcionamiento de los Institutos es necesario dar más participación a los asegurados y pensionados para un mejor funcionamiento. Con la nueva Institución se crearían mayores espacios con una participación más activa de todos los sectores que intervienen. (78)

Existen duplicaciones y una mala distribución en el uso de la infraestructura existente lo que lleva consigo un mal servicio que finalmente el asegurado tiene que padecer; la fusión permite al asegurado hacer uso de una mejor distribución de la infraestructura y gozar de mejores servicios, incluyendo una calidad uniforme, así se evitaría la subutilización de las instalaciones y de los recursos humanos; asimismo, se

78 Cfr SOBERON ACEVEDO, Guillermo. Hacia un Sistema Nacional de Salud. ob. cit. pág 264.

percibe una falta de armonía estructural entre los recursos de primer nivel y los apoyos del segundo y del tercer nivel; con la distribución geográfica de las unidades del tercer nivel se observa una marcada tendencia de la concentración en las grandes ciudades del centro del país, dando un déficit en las áreas del norte y sur del país lo que perjudica al asegurado o pensionado que vive en esas zonas.(79)

Nosotros sabemos muy bien que la fusión que proponemos es delicada y puede tener muchas objeciones e implica un proceso vulnerable y quien se lo proponga podrá entorpecerlo y lo logrará, pero nuestra meta es que la integración sea un medio para ofrecer mejores prestaciones a un número mayor de mexicanos y elevar el nivel de salud y bienestar para la clase trabajadora.

5.3 Beneficios a la clase trabajadora la fusión de la de la Ley del ISSSTE y la Ley del Seguro Social en una sola Ley.

México como país en vías de desarrollo está formado por una sociedad heterógena en donde existen desigualdades que se van incrementando, las cuales tenemos la obligación de evitar.

La nueva Ley que nosotros proponemos tiene como objetivo mejorar las condiciones de los asegurados y pensionados al otorgarles mejores prestaciones en dinero y en especie, esto lo impone el rápido desarrollo alcanzado en los últimos años de la seguridad social tendiente a ser más integral.

79 Ibidem, pág. 121 y 122.

La propuesta es posible de hecho y de derecho si partimos de la base de que sus funciones son similares; al existir una Ley que regule las relaciones de la población derechohabiente, se le beneficiaría al trabajador ya que de entrada se le da un número permanente de afiliación desde su inscripción ya sea obligatoria o voluntaria y no se interrumpe la antigüedad del trabajador si cambia de patrón o de actividad y al cumplir los años de cotización que marca la Ley este podría pensionarse así como de recibir todas las prestaciones en especie y en dinero que tenga derecho.

La creación de la nueva Ley de Seguridad Social implica la abrogación de la Ley del Seguro Social así como la Ley del ISSSTE respectivamente; nosotros proponemos tomar en cuenta principalmente como esencia las prestaciones establecidas en la Ley del ISSSTE, al momento de analizarla nos percatamos que contempla mejores beneficios al trabajador y el objetivo es poder proporcionar mejores prestaciones a la clase trabajadora.

El nombre que proponemos es Ley Federal de Seguridad Social, e incluye como novedad el pago de las cotizaciones por los riesgos y no por la rama productiva como se sigue actualmente, así la cuota tendrá el carácter de ser uniforme y fija. Tendrá las facultades para organizar, establecer y operar unidades médicas destinadas a los servicios de solidaridad social, y a proporcionar también los servicios de asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria en favor de los núcleos de población que constituyan polos de marginación rural, suburbana y urbana y los que Poder Ejecutivo Federal determine como sujetos de solidaridad social, el financiamiento de estos servicios dependerá de la Federación así como del nuevo

Instituto y de los propios beneficiarios quiénes contribuirán por medio de trabajos personales en beneficio de las comunidades donde habitan; por lo tanto no sólo se protegerá a los asegurados y pensionados sino también en su momento a trabajadores no asegurados y se encuentren en condiciones de marginación.

No hay que olvidarnos que las bases de los seguros y las prestaciones están reguladas en las Leyes vigentes (Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE); existe la necesidad de incorporarlas a la nueva Ley; siempre teniendo el espíritu de dar las mejores ventajas para el trabajador y así poder brindar una mejor justicia social que tanta falta nos hace en estos días de crisis.

Nuestra Ley comprenderá los siguientes seguros prestaciones y servicios

- a) Seguro de enfermedades y maternidad.
- b) Seguro de riesgo de trabajo.
- c) Seguro de jubilación.
- d) Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios.
- e) Seguro de invalidez.
- f) Seguro por causa de muerte.
- g) Seguro de cesantía en edad avanzada.
- h) Medicina preventiva.

- i) Servicios de rehabilitación física y mental.**
- j) Indemnización global cuando el trabajador no tenga derecho a alguna pensión.**
- k) Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil.**
- l) Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionados.**
- ll) Prestamos hipotecarios, a corto plazo y a mediano plazo.**
- m) Servicios que contribuyan a mejorar el nivel de vida del trabajador y familiares derechohabientes.**
- n) Servicios turísticos.**
- ñ) Promociones culturales de preparación técnica, fomento deportivo y recreación.**
- o) Servicios funerarios.**
- p) Sistema de ahorro para el retiro.**

La regulación jurídica de cada prestación será conforme a lo dispuesto en la Ley del ISSSTE. Asimismo, serán sujetos de aseguramiento en el régimen obligatorio los comprendidos en el artículo 12 y 13 de la Ley del Seguro

social. Los del régimen voluntario a lo dispuesto en el artículo 224 de la misma Ley; tomando en cuenta las observaciones hechas en el Cuarto Capítulo de esta tesis.

5.4 Beneficios al trabajador la fusión del ISSSTE e IMSS en una sola institución de Seguridad Social.

Hablar de los beneficios para el trabajador con la fusión de ambos Institutos es desde el punto de vista de la planeación y de la operación del Nuevo Instituto, las ventajas que pensamos se darían al momento de la fusión de ambas Instituciones y con el fin de proyectar un mejor servicio para el asegurado o pensionado.

a) Con la integración del Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se evitarán las duplicaciones de servicios y de programas, por lo que se racionalizara el uso de la infraestructura disponible.

b) Se definirían políticas, objetivos y programas comunes, determinados por necesidades y prioridades nacionales.

c) Utilizar los recursos de las Instituciones en cuestión y en forma conjunta.

d) Mejorar la coordinación de la nueva Institución y los otros sectores de salud con el fin de elevar el nivel de salud.

e) Aprovechar las unidades médicas con el fin de dar mayores y mejores servicios a la población asegurada.

f) En el sector de la administración con la fusión de ambas Instituciones se tendrán las siguientes ventajas: planear compras consolidadas a través de cuadros básicos unificados de grupos, medicamentos y materiales y operar un sistema logístico; unificar el sistema de información, contabilidad y costos facilitando así la programación, y utilizar mejor el presupuesto; unificar las normas y los manuales administrativos de organización y procedimientos; todo lo anterior con el objetivo de dar un mejor servicio médico a la población asegurada y pensionados.(80)

Por lo que al trabajador concierne y como hemos explicado, la integración le permitirá contar con servicios mejor distribuidos, continuos y de una calidad uniforme; se podrá en gran medida superar las dificultades burocráticas para dar un servicio con mayor rapidez y eficiencia.

Cabe destacar que William Beveridge decía:

"...unificación administrativa del Seguro y de la Asistencia Pública en un Ministerio de Seguridad abarcando a todas las personas aseguradas".(81)

Es claro que el Inglés proponía un sistema nacional de salud para Inglaterra fusionando los organismos que existían en ese momento, nosotros tomamos la idea pero

80 Ibidem, pág. 264, 265, 266.

81 BEVERIDGE, William. El Seguro Social en Inglaterra (Plan Beveridge) México, s.f. pág. 25.

en una forma más específica ya que limitamos nuestro estudio a las dos más importantes Instituciones de Seguridad social en México que proponemos fusionar, para evitar la inequidad entre los esquemas de prestaciones, pero no es imposible que en México se logre crear un Sistema Nacional de Salud; es decir al aplicarse nuestra propuesta se abrirán nuevas posibilidades de desarrollo en el país; si consideramos que ambas instituciones son las más importantes en México y en futuro no muy lejano se podrán integrar los demás organismos de salud con el fin de ampliar la cobertura y utilizar al máximo los recursos disponibles con el fin único de garantizar el derecho a la salud de todos los mexicanos sin importar si son asegurados o derechohabientes.

5.5 La Administración Para la Nueva Institución

Una vez que conocemos como funciona el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en lo que concierne a la cuestión administrativa, nosotros en este proyecto proponemos una organización para el nuevo Instituto, claro tomando como base el modelo de la administración del Instituto Mexicano del Seguro Social, porque su financiamiento es de carácter tripartita, ahora bien, tenemos que explicar el porqué no se incluye la administración del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, principalmente porque el Estado tiene que fungir como lo que es y no como Estado Patrón.

En el IMSS la forma de cotización como ya mencionamos es tripartita, lo que no sucede en el ISSSTE, ya que esta es de carácter bipartita por lo que la nueva Institución será financiada por el Estado, Patrones, y

Trabajadores en este sentido pensamos que es necesario cambiar la forma de hacer las cotizaciones, en primer lugar que se empiece a cotizar por riesgos y no por rama productiva como se sigue actualmente. Los órganos que administraran al Instituto Nacional de Seguridad Social encargada de dar los servicios estará integrada por los tres sectores antes mencionados.

El Instituto Nacional de Seguridad Social será un organismo descentralizado por servicios, con personalidad jurídica y patrimonios propios y va a gozar de autonomía en su administración y desarrollo.

El objetivo es alcanzar niveles de máxima eficiencia bajo la supervisión de órganos tripartitas que intervienen directamente en la administración del Instituto Nacional de Seguridad Social; la organización administrativa quedaría de la siguiente manera:

- a) Asamblea General
- b) Consejo Técnico
- c) Comisión de Vigilancia
- d) Dirección General
- e) Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda
- f) Comité Técnico del Sistema de Ahorro Para el Retiro.

Ahora bien los tres primeros órganos se integraran de forma tripartita, con representación de los sectores patronales, obreros, y del Estado.

Asamblea General

Esta será la autoridad suprema dentro del Instituto Nacional de Seguridad Social como ya mencionamos su integración será de forma tripartita.

Se integrará con 30 miembros que serán designados o removidos libremente por cada sector al que representen, el sector patronal contará con 10 miembros, el sector obrero igual con 10 miembros y el sector que represente al Estado contará con 10 miembros.

Es interesante y provechoso tomar en cuenta la participación del sector campesino, los no asalariados y los trabajadores que pertenezcan a las cooperativas ya que son sectores que han sido marginados, ahora se les tomará en cuenta para las decisiones futuras en las que tenga injerencia el Instituto Nacional de Seguridad Social; su forma de organización será a través de una comisión integrada por dos representantes de cada sector los cuales podrán participar en la Asamblea General.

La duración en el cargo de los miembros será de 6 años no se contempla la reelección, cabe la posibilidad de que los miembros sean removidos; se requiere ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y con experiencia comprobada en seguridad social.

Se evitará al máximo la injerencia del Poder Ejecutivo con el fin único de darle una mayor autonomía a la Asamblea General.

Las principales funciones de la Asamblea.

a) La Asamblea General, será presidida por el Director General y deberá reunirse una o dos veces al año, y extraordinariamente las veces que sea necesario.

b) Discutir anualmente para su aprobación o modificación en su caso, el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y gastos del año siguiente así como el informe que rinda la Comisión de Vigilancia.

c) Cada tres años intervendrá para su regulación o modificación el balance actuarial que presente el Consejo Técnico ya que la Asamblea es el Organo superior del Instituto.

d) Decidir las inversiones del Instituto Nacional de Seguridad Social, excepto tratándose del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

e) Nombrar y remover al personal de confianza del Instituto Nacional de Seguridad Social a propuesta del Director General.

f) Autorizar al Director General la celebración de convenios con los Estados o los Municipios ,

A fin de que sus trabajadores y familiares aprovechen las prestaciones y servicios de esta Ley.

Consejo Técnico

Este Consejo seguirá conservando sus funciones de decisión distintas a la Asamblea sin limitarse a discutir para aprobar o modificar; es el representante legal y administrador del Instituto y se integrará con 12 miembros.

Cuatro miembros serán nombrados por los representantes patronales, cuatro miembros nombrados por los representantes de los trabajadores y los últimos cuatro serán los representantes del Estado.

Cabe destacar que no hacemos modificaciones al número de los representantes porque consideramos es el número apropiado para que tenga un buen funcionamiento el Instituto porque si reducimos a los representantes podemos caer en el error de tener una falta de representación y en una disminución de ideas nuevas que los representantes puedan tener; los consejeros duraran en su cargo tres años, y no hay reelección.

Comisión de Vigilancia

Debido a la importancia del Instituto Nacional de Seguridad Social y por el monto de los recursos disponibles proponemos integrar una Comisión de Vigilancia comprometida a proteger el erario del Instituto y de hacer más eficientes los servicios que prestará; el fin unico será de satisfacer las demandas de la población mexicana así como de brindar las mejores prestaciones.

La Comisión de Vigilancia se integrará con seis miembros con sus respectivos suplentes y con una duración en su cargo de tres años con la posibilidad de reelección.

Dirección General

Si bien los organismos descentralizados gozan de autonomía en su patrimonio y sus normas técnicas y administrativas, nosotros queremos un Director General con conocimientos y experiencia suficiente para poder dirigir este Instituto y no sea utilizado como un puesto político, queremos darle una mayor autonomía para el buen funcionamiento del Instituto.

Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.

El nuevo Instituto contará con un órgano superior de vivienda cuyo fin será establecer y operar un sistema de financiamiento donde se permita a los trabajadores incorporados al régimen de la presente Ley obtener solamente una vez un crédito suficiente para construir reparar y ampliar o mejorar su vivienda, con una garantía hipotecaria o bien a través del otorgamiento de una garantía personal sobre los inmuebles.

Los recursos para el fondo se integrarán con las aportaciones de los sujetos obligados (trabajadores, patrones y el Estado); el dinero será administrado por el propio Instituto y se determinará un procedimiento especial para que se puedan otorgar los créditos.

Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro.

La nueva Institución seguirá principalmente los lineamientos marcados por la Ley del Seguro Social; este Comité estará integrado por nueve miembros propietarios, tres por cada sector.

Principales funciones:

- a) Actuar como órgano de consulta respecto de asuntos relativos al sistema de ahorro para el retiro.
- b) Hacer recomendaciones a las autoridades competentes la adopción de criterios y la expedición de disposiciones sobre dicho sistema.

El Comité seccionará cuando menos una vez cada cuatro meses.

5.6 Posición Del Estado Frente a la Nueva Institución

La decisión de fusionar el Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en una sola Institución, es un proceso dinámico a lo largo de su integración lo que lleva consigo posibles modificaciones a lo planteado en el presente trabajo, pero el fin es conformar una nueva Institución de salud, capaz de responder a necesidades básicas y de presentar viabilidad política, social, económica y administrativa; asimismo, permite el desarrollo de fórmulas para lograr una prestación eficaz e eficiente de servicios a las personas con relaciones de trabajo subordinadas, incorporadas al régimen obligatorio y

los del tipo de incorporación voluntaria que nos marca la Ley.

La fusión de ambas Instituciones es un proceso de cambio cuyo objetivo es el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, en la actualidad se les destinan las siguientes cantidades el INSS dispone de 47,666.00 millones de nuevos pesos y el ISSSTE dispone de 8,653.00 millones de nuevos pesos es decir sumando ambas cantidades resulta 56,319.00 millones de nuevos pesos; el resto del presupuesto se reparte entre la Secretaría de Salud, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la familia (DIF), Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas. El Nuevo Instituto contaría con la mayor parte del presupuesto destinado a la salud en México.⁽⁸²⁾ Por tanto, creemos que puede utilizarse en una forma más racional el dinero del pueblo; el fin es evitar duplicaciones y gastos innecesarios, hacer mejor uso de presupuesto y de esta manera brindar un buen servicio.

El Estado resulta beneficiado en la medida de poder racionalizar el gasto, aprovechar exhaustivamente la inversión que se haga, dar congruencia a lo que se ofrece, para mejorar los niveles de bienestar, hacer más eficiente la organización administrativa de la nueva Institución. Con todo lo dicho el Estado reafirma su capacidad rectora en materia de salud en la medida de que impulsa el fortalecimiento de las entidades Federativas.

Corresponde al Estado emprender acciones dirigidas a proteger a la población de riesgos y daños que

82 GENARO BORREGO, Estrada. Instituto Mexicano del Seguro Social. "Memoria de la Asamblea General, del 23 de agosto de 1995". México, 1995. pág 15.

pueden afectar su salud, por lo que este tiene que organizar sistemas y recursos para detectar, ordenar, vigilar y controlar situaciones, hechos, actividades, establecimientos obras y servicios que puedan tener efecto directo sobre las condiciones de salud de la población.(83)

Dentro del marco jurídico administrativo el Estado tiene la responsabilidad de dictar leyes y además disposiciones conducentes para regular las acciones de salud; en lo que respecta a nuestra nueva Institución la ordenación jurídica tiene como propósito normar, establecer y asegurar las bases con coherencia y viabilidad operativa de los servicios correspondientes, así como garantizar el desarrollo de salud en México.

El Estado Mexicano ya tiene trazada una línea en materia de seguridad social y para ser precisos en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos dice en su párrafo segundo "...toda persona tiene derecho a la protección a la salud...". Esta idea tiene un carácter general, no hace distinción el Estado es el obligado a respetar el derecho a la salud de los mexicanos proporcionando toda una estructura suficiente que satisfaga las necesidades de salud entre la población.

El artículo 2º de la Ley del Seguro Social señala un panorama claro y amplio de la seguridad social a la que el Estado esta obligado a proporcionar, "la seguridad social tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo". De lo dicho anteriormente se engloba las obligaciones del Estado Mexicano y nos da un

83 *ibidem*, pág. 14 y 269.

marco de referencia para poder entender y comprender hasta donde llega la participación del Estado y que de ninguna forma puede renunciar a su obligación.

En el ámbito Internacional se han dictado disposiciones a las que el Estado Mexicano está obligado a observar y de llevar a la práctica como lo dispuesto en el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, que dice "toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la Seguridad Social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".(84)

La presente investigación como ya se mencionó está enfocada principalmente al IMSS e ISSSTE en donde existe un financiamiento estable, pero en estos días debido a la gran crisis económica han disminuido los ingresos. La principal causa es que un gran número de asegurados han dejado de cotizar debido al terrible desempleo que impera en estos días; existe otro sector que atiende a la población abierta y es sostenido con recursos fiscales donde se atiende a grupos sociales de composición muy heterogénea y casi siempre carentes de canales organizados para formular demandas de carácter colectivo; el tercer sector de con un carácter de tipo privado, formado por individuos o grupos que ejercen la medicina mediante una remuneración.

84 MORENO PADILLA, Javier. Régimen Fiscal de la Seguridad Social, ob. cit. Pág. 21.

Pensamos que con el paso del tiempo el Estado aplicará una seguridad social de tipo universal, no le van a interesar si existe una relación de trabajo o no para poder brindar los servicios sociales a las persona, pero mientras sucede esto nosotros proponemos dar un pequeño paso hacia adelante con nuestra propuesta; partimos de algo que ya existe nuestra meta es mejorarlo y poder sacar el mejor provecho para beneficio del pueblo de México.

Finalmente diremos que el Estado mexicano no debe ver la fusión de ambas Instituciones como un gasto sino como una inversión que a futuro traerá muchas ventajas; y que fortalecerá el desarrollo del país; con la esperanza de que en un tiempo no muy lejano se pueda asegurar a todos los mexicanos con las mismas prestaciones para hacer efectiva la garantía de igualdad que se consagra en la Constitución Mexicana y sea un paso para la creación de un nuevo Sistema Nacional de Salud es decir proteger al mayor número de trabajadores mexicanos, de esta forma cumplir con un sueño del pueblo de México ver materializada la justicia social.

De esta forma finalizamos esta tesis con la confianza de haber dado una pequeña aportación y saber que esta puede significar en gran medida un avance en el desarrollo de la Seguridad Social en México y abrir nuevos horizontes que lleven a elevar el nivel de vida de los mexicanos que sin lugar a dudas hoy en día nos hace mucha falta.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Derecho del Trabajo es el antecedente de la Seguridad Social, ambos derechos tienen un mismo origen, naturaleza y fin la Justicia Social; la Seguridad Social es la humanización del derecho y marca los mínimos indispensables para que las personas gocen de las prestaciones económicas, sociales y culturales.

SEGUNDA. El desarrollo de la Seguridad Social ha sido constante y siempre ha existido la necesidad del hombre de protegerse contra una serie de riesgos, cada etapa tiene una gran importancia; se han perfeccionado ideas, sistemas y formas de organización con el fin de aminorar el sufrimiento de los más débiles y lograr una sociedad más justa.

TERCERA. El Seguro Social es un instrumento de la Seguridad Social, sólo protege de determinadas contingencias en tanto la Seguridad Social su fin es cubrir todos los riesgos y a todos los hombres sin importar si son o no asegurados o derechohabientes.

CUARTA. La Seguridad Social permite la creación y desarrollo de nuevos organismos con el fin de brindar nuevas y mejores prestaciones asimismo, busca elevar la calidad de los servicios destinados a los grupos sociales que no cuentan con los beneficios contemplados en las leyes mexicanas; la Seguridad Social promueve la idea de proteger a toda la población sin importar si son sujetos a una relación laboral

O sí ya cumplieron con las cotizaciones que marcan las leyes para tener derecho a los beneficios establecidos en ellas.

QUINTA. Hoy en día es igual un trabajador de cualquier empresa particular como el empleado público, ambos sectores generan riqueza y lo justo es que cuenten con la misma protección y los mismos beneficios contemplados en las leyes mexicanas.

SEXTA. Planteamos la posibilidad de dar mayor participación a los asegurados y derechohabientes en asuntos de la nueva Institución, es decir que tomen decisiones en relación a la organización y funcionamiento conjuntamente con los órganos de gobierno; abrimos más espacios para la participación de todos los sectores que intervienen.

SEPTIMA. Pretendemos fusionar las Instituciones Públicas de salud IMSS e ISSSTE, bajo una sola autoridad y una sola Ley; el fin es evitar duplicaciones en los servicios, aprovechar la infraestructura existente y no dar lugar a una subutilización de las instalaciones; asimismo, utilizar lo mejor posible los recursos humanos y económicos e impulsar una desconcentración de instalaciones.

OCTAVA. La fusión de la Ley del ISSSTE con la Ley del Seguro Social así como sus respectivos Institutos, puede tener muchas objeciones de tipo político, económico, administrativo, financiero, pero estos obstáculos pueden ser superados; nuestra meta es contar con una nueva Ley y un

nuevo Instituto y que este sea un vehículo para evitar las desigualdades que afectan a la clase trabajadora y a sus familias.

NOVENA. Se contempla la posibilidad en la Ley Federal de Seguridad Social de tener facultades para organizar, establecer y operar unidades médicas destinadas a servicios de solidaridad social y se proporcionen servicios de asistencia médica a los núcleos de población que constituyan polos de marginación, no sólo se protegerá a los asegurados y pensionados sino también a trabajadores aun no estando asegurados y que se encuentren en condiciones de marginalidad.

DECIMA. El Estado Mexicano es el obligado a crear, ampliar las normas jurídicas relacionadas con la Seguridad Social, estas deben ser enfocadas a la protección de los asegurados y derechohabientes buscando siempre los beneficios y las ventajas más favorables para este sector.

DECIMA PRIMERA. Queremos abrir una nueva perspectiva para poder desarrollar la Seguridad Social en México porque la fusión de la Ley del Seguro Social con la Ley del ISSSTE y sus respectivos Institutos, nos permite garantizar y mejorar el nivel de vida de los asegurados y derechohabientes. No perdemos la esperanza de que en un futuro no muy lejano este sea un paso para la creación de un nuevo Sistema Nacional de Salud y así cumplir con el principio constitucional de que toda persona tiene derecho a la protección a la salud.

BIBLIOGRAFIA

BEVERIDGE, William. Bases de la Seguridad Social. Fondo de Cultura Económica. México, 1944.

BEVERIDGE, William. El Seguro Social en Inglaterra. (Plan Beveridge). México, s.f.

BEVERIDGE, William. Planes de Seguridad Social en Gran Bretaña (Planificación Médica). Organización Internacional del Trabajo. Montreal, 1942.

BRISEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Harla. México, 1987.

CASTORENA, Jesús. Manual de Derecho Obrero. sexta edición. s.e. México, 1973.

DAVALOS, José. La Constitución y el Nuevo Derecho del Trabajo. segunda edición. Porrúa. México, 1991.

DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II séptima edición. Porrúa. México, 1993.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo. Tomo I décimo tercera edición. Porrúa. México, 1993.

FERRARI, Francisco. Los Principios de la Seguridad Social. De Palma. Buenos Aires, 1972.

GONZALEZ DIAZ LONBARDI, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Textos Universitarios. segunda edición. México, 1978.

Instituto Mexicano del Seguro Social. México y la Seguridad Social, la Historia de los Medios para Lograrla. Tomo I. Stylo. México, 1952.

Instituto Mexicano del Seguro Social. México y la Seguridad Social la Historia de los Medios para Lograrla. Tomo II. Stylo. México, 1952.

MORENO PADILLA, Javier. Régimen Fiscal de la Seguridad Social. Themis. México, 1991.

ROBLEDO SANTIAGO, Edgar. Seguridad Social. Presidencia de la República. Dirección de Estudios Administrativos s.e México. 1978.

RUIZ, Raúl. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Seguridad Social en México. s.e México, 1994.

SOBERON ACEVEDO, Guillermo. Hacia un Sistema Nacional de Salud. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984.

TEODORO GONZALEZ, Pórfiro. Previsión y Seguridad Sociales del Trabajo. Noriega editores. México, 1989.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1987. décimo cuarta edición. Trillas. México, 1987.

TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales. Derecho de la Seguridad Social. Pac. México, 1988.

TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano. Porrúa. México, 1978.

TRUEBA URBINA, Alberto. La Nueva Legislación de Seguridad Social en México. (Historia, Teoría, Exégesis, Integración). Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1977.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Mc Graw-Hill. México, 1995.

Ley Federal del Trabajo. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. sexagésima séptima edición. Porrúa. México, 1995.

Ley del Seguro Social. Sista. México, 1995.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado. segunda edición. Pac. México, 1995.

Diario Oficial de la Federación. Decreto del Miércoles 31 de Diciembre de 1975, reformas a la Ley del ISSSTE del año de 1976.

Reglamento del Seguro Social en lo Relativo a la Afiliación de Patrones y Trabajadores quincuagesima quinta edición. Porrúa. México, 1995.

OTRAS FUENTES

Dirección de Pensiones Civiles. "Memoria de 25 años de Actividades" s.p.i. México, 1950.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. "La Transformación con el México Moderno", segunda edición. México, 1992.

BORREGO ESTRADA, Genaro. "Memoria de la Asamblea General del 27 de julio de 1994", IMSS. México, 1994.

BORREGO ESTRADA, Genaro. "Memoria de la Asamblea General del 23 de agosto de 1995", IMSS. México, 1995.

Instituto Mexicano del Seguro Social. "Documentación Especializada" Núm. 2. Subdirección General Jurídica. México, 10 de Julio de 1974.

Instituto Mexicano del Seguro Social. "Documentación Especializada" Núm 8. Subdirección General Jurídica. México, 1 enero de 1975.

Instituto Mexicano del Seguro Social. "Memoria de Estadística 1994", Subdirección General de Finanzas de la Contraloría General del IMSS. México, 1994.

LECLERC, Pierre. Presentación General de la Seguridad Social en Francia, Presidencia de la República Dirección de Estudios Administrativos. México, 1978.