





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.



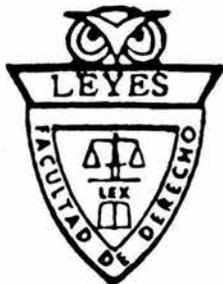
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

PERSPECTIVAS DE LOS SEGUROS SOCIALES Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO, EN EL SIGLO XXI

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



MÉXICO, D. F.

2004



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

INGENIERO LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
FACULTAD DE DERECHO.
P R E S E N T E .

Muy distinguido Señor Director:

El alumno: **RAUL MAGAÑA ROMERO**, con número de cuenta 61147474, inscrito en el Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional titulada "**PERSPECTIVAS DE LOS SEGUROS SOCIALES Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO EN EL SIGLO XXI**" bajo la dirección del Lic. **MOISÉS SABANERO HERNANDEZ**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. **HUGO SEGOVIA MENDEZ**, en el oficio con fecha 15 de abril de 2004, me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que con apoyo a los artículos 18, 19, 20, y 28 del vigente Reglamento de Exámenes profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del alumno referido.

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., 22 de abril de 2004.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL
LIC. GUILLERMO HORI ROBAINA
Director del Seminario

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: El interesado deberá iniciar para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso, caducará la autorización que ahora se le concede para someterse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserva su actualidad y siempre que le oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cuál calificará la Secretaria General de la Facultad.

c.c.p.-Seminario.
c.c.p.- Alumno (a).

A Blanquita: mi fiel y amorosa esposa;

A nuestros muy queridos hijos:

Raúl;

Normita;

Héctor;

Oscar;

Sergio;

Raulito y

Hectorcito

Luz que ilumina mi camino.

A mis queridos hermanos:

Feliciano; +

Raymundo; +

Lupita;

Elías;

Estefanía;

Pina;

y a sus familias;

Cuya guía y apoyo me formaron dentro de los principios
y valores que elevan el espíritu.

A la memoria de mis amorosos padres:

José I. Magaña Alvarez, +

y

Eva Romero Espinosa +

A quienes, además de la vida, debo lo que soy.

Con mi profundo agradecimiento:

A mis maestros;

A la Universidad Nacional Autónoma de México;

Al Instituto Mexicano del Seguro social;

A los señores:

Maestro: Moisés Sabanero Hernández;

Licenciados Eduardo López Mérito, y

Néstor Enriquez Granillo Alba;

A la Sra. Teresa del C. Lozano Jiménez y a

Ana María Talía;

Cuya guía y apoyo me han permitido alcanzar esta honrosa meta.

I N D I C E

PERSPECTIVAS DE LOS SEGUROS SOCIALES Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO, EN EL SIGLO XXI.

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES GENERALES

1. 1	Primeros antecedentes	04
1. 2	Edad Media	06
1. 3	Época Moderna	10
1. 4	Época Contemporánea	21
1. 5	Siglo XX	31
1. 6	En México	36
1. 7	Antecedentes remotos, colonia y Siglo XIX	37
1. 8	Época porfirista y revolucionaria	44
1. 9	México contemporáneo	48

CAPITULO 2 MARCO CONCEPTUAL

2. 1	La previsión social	55
2. 2	El seguro privado	58
2. 3	Teoría del riesgo profesional	60
2. 4	La asistencia social	64
2. 5	El seguro social obligatorio	68
2. 6	Seguro contra accidentes y enfermedades	73
2. 7	Leyes de los seguros sociales de vejez e invalidez	77
2. 8	La seguridad social	81
2. 9	Derecho del Trabajo	84
2.10	Derecho de la seguridad social	87
2. 11	Sistema de Ahorro para el Retiro	93
2. 12	Conceptos relacionados	96
2. 12.1	Administradores de Fondos de Retiro (AFORES)	96
2. 12.2	Sociedades de Inversión Especializada (SIEFORES)	100

CAPÍTULO 3
MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

3. 1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	105
3. 2	Ley Federal del Trabajo	113
3. 3	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	120
3. 4	Leyes del Seguro Social, ISSSTE e ISSFAM y de las Entidades Federativas	128
3. 4. 1	Ley del Seguro Social	128
3. 4. 2	Ley del ISSSTE	133
3. 4. 3	Ley del ISSFAM	137
3. 5	Reglamentos	139

CAPÍTULO 4
**ANÁLISIS DE LAS PERSPECTIVAS DE LOS SEGUROS SOCIALES Y
DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO, EN EL SIGLO XXI.**

4. 1	Análisis Jurídico	143
4. 2	Problemática de los seguros sociales	158
4. 3	La seguridad social, el seguro social y la solidaridad social. Su práctica	164
4. 4	Sugerencias para la posible solución de los retos de los Seguros Sociales y de la Seguridad Social en México en el siglo XXI	172

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

La seguridad social, entendida genéricamente como *“La prevención y remedio de toda clase de riesgos sociales”*, ha tenido que abrirse paso y luchar por su implantación, desarrollo y actualmente por su sobrevivencia, a lo largo de la época moderna de la humanidad. Quizá donde primeramente se pronunció este concepto fue en aquel Congreso de Angostura, Colombia, en febrero de 1819, cuando el Gral. Don Simón Bolívar refirió que: *“El sistema de Gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política”*.

Posteriormente, este concepto en su acepción moderna, fue utilizado en la configuración de la Ley de Seguridad Social de los Estados Unidos de Norteamérica y en la Ley de Seguridad Social de Nueva Zelanda, entre los años 1935 y 1938, respectivamente. Lo novedoso y útil de sus principios originó una influencia decisiva en la legislación mundial sobre la materia, ya que al proyectar el cuidado de los trabajadores a la sociedad entera, superó el tradicional concepto de la asistencia pública en razón de lo cual, la Organización Internacional del Trabajo se constituyó en el medio para la difusión de dicha ley, puesto que había logrado fijar, mejor que cualquier otro ordenamiento, el significado práctico de la seguridad social.

Esta disciplina del conocimiento obtuvo su carta de naturalización en el mundo, una vez que estuvo en posibilidad de atender con eficacia las necesidades de empleo, salud, seguridad laboral y desarrollo familiar de los trabajadores y sus familias, pudiendo extender también sus beneficios a otros sectores deprimidos de la sociedad sin menoscabo de su equilibrio financiero.

Por lo expuesto, hemos considerado que tal avance de la seguridad social dentro del planteamiento y solución de los problemas sociales, no puede dejarse en el abandono, supeditado a los vaivenes de las concepciones políticas y económicas de los diferentes grupos sociales que acceden al poder, sin tener idea clara de los modelos sociales, políticos y económicos que garanticen su permanencia y desarrollo, entre otras funciones prioritarias a su cargo.

Es un hecho grave que el Gobierno del Estado Mexicano soslaye y permita el continuo desmoronamiento de los sistemas de seguridad social establecidos como producto legítimo y natural del movimiento armado de 1910, que el pueblo, titular de la soberanía nacional, ha puesto en sus manos para su responsable, adecuada y eficiente administración.

Estas razones, sustentan nuestra voluntad de elaborar la presente Tesis, con la doble finalidad de que, por una parte, al revisar la génesis y el desarrollo de la seguridad social en el mundo, se nos permita examinar las alternativas que pudieran asegurar su existencia y desarrollo, en un mundo cada vez más complejo, y por la otra, si la benevolencia de este respetable sínodo lo permite, alcanzar por este medio, el Título de Licenciado en Derecho, que constituye mi más alta aspiración formativa y cultural.

En el Primer Capítulo del presente trabajo nos ocupamos de referir los antecedentes generales de los seguros sociales y de la seguridad social, divididos para su estudio en las diferentes etapas de desarrollo de la humanidad con referencia particular hacia nuestro país, mencionando los antecedentes remotos, la época colonial y Siglo XIX; las etapas porfirista y revolucionaria y México contemporáneo.

En el Capítulo II hacemos alusión al Marco Conceptual de la Seguridad Social, bajo los esquemas de la previsión social; el seguro privado; la teoría del riesgo

profesional; la asistencia social; el seguro social obligatorio; el seguro contra accidentes y enfermedades; la Ley del Seguro de Vejez e Invalidez; la seguridad social; el Derecho del trabajo; el Derecho de la Seguridad Social; el Sistema de Ahorro para el Retiro; los conceptos relacionados con las AFORES y las SIEFORES, que constituyen el marco doctrinal y formal de la Seguridad Social en nuestro país.

En el Capítulo III referimos el Marco Jurídico y Legal de la Seguridad Social vigente en nuestro país, fundado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Federal del Trabajo; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; las Leyes Federales del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas; sus Reglamentos, así como por las legislaciones sobre la materia existentes en las diferentes entidades federativas y municipios, y sus reglamentos.

Dentro del Capítulo IV de esta exposición, hacemos referencia a las perspectivas de los Seguros Sociales y de la Seguridad Social en México, en el Siglo XXI, considerando su análisis jurídico; la problemática de los seguros sociales; el seguro social, la seguridad social, la solidaridad social en la práctica y las propuestas para enfrentar los retos de los seguros sociales y de la seguridad social en México, en el siglo XXI.

Terminamos la presente tesis con las conclusiones que constituyen el resultado de nuestro estudio y el sustrato de las acciones que sugerimos se pueden ejecutar por quienes detentan el poder público y por la sociedad en general, tratando de adecuar y asegurar la supervivencia de la previsión, seguridad y solidaridad sociales, como expresión de progreso y desarrollo social de la nación mexicana.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES GENERALES

La seguridad social es el resultado de un largo proceso histórico derivado del estado de inseguridad en que vive el hombre desde los albores de su existencia, en que formaba parte integrante del mundo de la naturaleza, donde al decir de Ramón Sol¹ "*su comportamiento era como el de un animal entre los animales con los que compartía el alimento, el agua, el territorio. Se encontraba expuesto al hambre, al frío, al calor, a la enfermedad, a la furia desatada de los vientos y de las tempestades, temía como cualquier otro ser, al fulgor de un relámpago, el ruido de un trueno y a la ferocidad de los depredadores de mayor tamaño y aún de sus propios semejantes*".

El Prof. Edgar Robledo Santiago² refiere que "*Cerca de los límites de la hipótesis, pudiera decirse que antes de los conocidos estadios inferior, medio y superior de la barbarie, las primeras manifestaciones del instinto gregario y de seguridad humana, las encontramos tal vez, en los niños, que se agrupan alrededor de la madre para recibir de ella, por mera imitación, las primigenias enseñanzas creadoras de las habilidades y destrezas para defenderse de los diversos peligros, albergarse de la intemperie y demás inclemencias del tiempo, buscando lo necesario para calmar su sed y su hambre*".

El hombre empieza a tener conciencia de su ser, a darse cuenta que es un ser que existe, cuando aprende a luchar por su supervivencia contra la naturaleza y el medio adverso, cuando empieza a valerse de sus manos para hacer mejor sus faenas defensivas y de aprovisionamiento de los satisfactores de sus necesidades. Poco a poco llega a comprender el valor de los frutos en el sustento diario.

(1) Biología Nueva E.R.A. Edit. Grijalbo. Barcelona, España, 1981, página 653.

(2) Epistolario de la Seguridad Social. México, 1976, Págs.15,16.

Más tarde aprende, mediante experiencias acumuladas, los medios para cazar y pescar. Cuando lograron estas metas con cierta abundancia, pensaron que era bueno guardar algo como reservas para la época de escasez. Esta era ya una forma incipiente de previsión, útil para evitar las carencias del mañana. Al luchar contra la inseguridad, contra el hambre y la miseria, el hombre estaba forjando ya los caminos de su propio bienestar.

A partir de éstas experiencias se exaltan los valores del trabajo perseverante y la previsión, que constituyen los orígenes de los sentimientos de ayuda solidaria, previsión y seguridad, que indudablemente constituyen los principios más remotos de la seguridad social.

A estos conceptos de seguridad le siguieron otras formas de protección de las necesidades individuales y colectivas de los seres humanos, las que con fines de sistematización y simplificación podemos clasificar como lo señala Ma. Dolores González Medina³ en: a) *Las primeras medidas de protección social implantadas por el hombre desde sus orígenes hasta el establecimiento de los seguros sociales; como precedente remoto de la seguridad social;* b) *Los seguros sociales, desde su nacimiento y desarrollo hasta la configuración de los primeros sistemas de seguridad social, como precedente inmediato y,* c) *Los sistemas de seguridad social, a partir de la década de los años treinta hasta nuestros días.*

a) Las primeras medidas de protección social giraron en torno a instituciones como la caridad, la solidaridad, el establecimiento de sociedades de ayuda mutua; las collegias o sociedades de socorros mutuos, las cofradías, la asistencia social pública y privada, el ahorro individual y el seguro privado, que sirvió de precedente a la institución de los seguros sociales.

(3) Cfr. Nacimiento y Evolución de la Seguridad Social. Master sobre Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social. Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Madrid, año 2000. Pág. 1

b) Los seguros sociales, establecidos originariamente en Alemania, mediante leyes expedidas en los años 1883, 1884 y 1889, que instituyeron los seguros de enfermedad; accidentes de trabajo e invalidez y vejez. Si un trabajador caía enfermo, el seguro de enfermedad le proporcionaba atención médica y ayuda financiera; cuando sufría un accidente, el fondo de compensación sufragaba todos los gastos médicos; cuando quedaba total o parcialmente incapacitado, inválido, habiendo cumplido los 65 años de edad y estando cesante, recibía una pensión.

El seguro social al perfeccionarse, es inmediatamente adoptado por las organizaciones de trabajadores, que inspiradas en la nueva conciencia, pugnan por que el seguro social se instaure en todos los países, para lo cual, los trabajadores deberán exigir instituciones para prevenir en cuanto sea posible la enfermedad, los accidentes y la invalidez, para darles, mediante leyes de seguro social obligatorio los medios para la vida y la asistencia, cuando nos les sea posible trabajar.

c) Conforme a la cita de Juan Antonio Legaspi Velasco,⁴ *"La expresión seguridad social, concebida como parte de la ciencia política, que mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión y asistencia, tiene por fin propulsar la paz y la prosperidad general de la sociedad, apareció en el mundo occidental a partir de la promulgación de la "Social Security Act"; (Ley estadounidense de seguridad social), con la finalidad de erradicar la miseria y evitar las convulsiones sociales. Para tal efecto, se dieron medidas contra la desocupación por medio de subsidios a los desempleados; de asistencia, a favor de las personas económicamente débiles, con preferencia a las viudas, indigentes y ancianos; seguros de invalidez, vejez, muerte y desempleo, para todos los trabajadores por cuenta ajena".* Esta Ley se reformó en 1950, determinando el establecimiento y consolidación de la política de seguridad social, realizada a través de la redistribución de la renta nacional.

(4) Historia y fuentes de la Seguridad Social, Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Compilación. Comisión Americana Jurídico Social, México, 1999. Pág.70.

1.1. Primeros antecedentes:

En la Edad Antigua, que de acuerdo a las opiniones más aceptadas comprende desde los primeros vestigios de razón y de la escritura de los seres humanos hasta la caída del Imperio Romano de Occidente, en el año 476 d. C., las primeras medidas de protección social las encontramos: En Egipto, en donde se crearon instituciones de ayuda mutua que tenían por objeto prestar auxilio en caso de enfermedad de sus miembros, sus fuentes de ingreso eran financiadas con un impuesto especial.

En Babilonia, como lo apunta Juan Antonio Legaspi Velasco,⁵ *“Se obligaba a los dueños de esclavos al pago de los honorarios correspondientes a los médicos que los atendían en caso de enfermedad”*:

En Grecia, al evolucionar el espíritu de civilización de su pueblo, se rompieron los mitos existentes, dejándose de culpar a los malos espíritus por las enfermedades y otras alteraciones de la salud, de tal forma que los ciudadanos que por sus limitaciones físicas no podían subvenir sus propias necesidades, eran auxiliados y educados por la sociedad, así como a los hijos de quienes habían perecido en defensa del Estado. Durante el periodo en que el trabajo estuvo únicamente a cargo de esclavos, se instituyeron las *hetairas*, que fungieron como sociedades de ayuda mutua.

El principio que inspira el pensamiento de Platón y en general de todos los utopistas de su tiempo, es de acuerdo con el Maestro Alberto Briceño Ruiz,⁶ *“Elde satisfacer las necesidades humanas en la medida que éstas existan y se presenten en su totalidad, contrariamente a lo que impone la realidad objetiva, donde la satisfacción de la necesidad se ve medida y limitada por las posibilidades”*:

(5) Ibidem pág. 64

(6) Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Edit. Harla. México, 1987, Págs. 46 y 47.

En Roma, el filósofo estoico Séneca propuso una regulación más humana de la esclavitud, debido a lo cual y en observancia a otras recomendaciones más, algunos emperadores iniciaron cambios en ese aspecto como Claudio, que decretó la libertad de los esclavos abandonados a causa de la enfermedad o vejez. Adriano prohibió darles muerte sin sentencia de un magistrado, en tanto que Antonino Pío, decretó que los esclavos maltratados por sus amos, podían quejarse ante los magistrados.

En el Derecho Romano, el poder autocrático del *pater familiae* sobre las personas y bienes de sus hijos fue decreciendo por medidas legales, como las de Caracalla, que prohibió la venta de los hijos, salvo el caso de extrema miseria. Adriano castigaba los abusos del derecho del padre de matar a sus hijos y los emperadores Antonino Pío y Marco Aurelio, abolieron la facultad del progenitor para obligar a sus hijos a divorciarse con quien habían vivido en matrimonio *sine manu*.

Las Collegia Corpora Officie aparecieron en Roma en tiempos de Servio Tulio y después se les suprimió, volviendo a resurgir bajo la potestad del senado romano. Fueron sociedades de socorros mutuos, religiosas y de asistencia a los colegiados y sus familiares, asumiendo la obligación de atender a sus funerales. Aparecieron también, íntimamente ligadas al Estado Romano, puesto que las artes a las que se dedicaban como la navegación, panadería, carnicería, etc., eran indispensables para la vida del pueblo.

El maestro Briceño Ruiz ⁷ cita en su obra que J. P. Waltzing menciona que: *“Las diaconías romanas, como primer testimonio de las sociedades de socorros mutuos en la historia, tenían como propósito la práctica de la caridad en general, y particularmente, a las personas pobres. Una nueva moral trascendente y religiosa, impulsa a la solidaridad humana, que obligaba a proporcionar alimento y enterrar a los muertos pobres, proteger a los indigentes y huérfanos y auxilio a los ancianos, entre otras actividades piadosas”*.

(7) Ibidem pág. 48.

1. 2. Edad Media:

En la edad media, cuya vigencia según los historiadores más reconocidos, comprende desde la caída del imperio Romano de Occidente en el año 476 de nuestra era, hasta la toma de Constantinopla por los turcos en el año 1453, se inició el periodo de migraciones de los pueblos por la violenta presión de las tribus de hunos y avaros que obligó a los germánicos, godos, ostrogodos y demás habitantes del centro de Europa, a abandonar las tierras que ocupaban, teniendo que invadir a su vez, los límites del imperio Romano, cuya caída, en el occidente, no implicó la desaparición de su civilización, sino su paulatino empobrecimiento.

El feudalismo como sistema de protección social fracasó por los malos usos, la codicia y los abusos de poder de los señores feudales, que cada vez se fueron haciendo más intolerables. En estas condiciones, el problema de la pobreza va a dar lugar a la aplicación de diversas medidas de protección social basadas en la solidaridad o ayuda mutua y la constitución de asociaciones de carácter corporativo o profesional.

Simultáneamente a estas acciones, las cofradías y los gremios con las aportaciones de sus miembros ayudaban a algunos de aquellos que caían en desgracia; protegían a las viudas y a los huérfanos, llegando a fundar hospitales para dichos fines. Por otro lado, se tomaron medidas de asistencia social en favor de los pobres, ya fuera por parte de la Iglesia o de las instituciones caritativas privadas, en tanto que, al decir de Ma. Dolores González Medina⁸ *“El Estado se ocuparía únicamente de la lucha y represión de la mendicidad y otras consecuencias derivadas de la pobreza, para lo cual, creó la policía de pobres”*:

Las Cofradías, ya fueran religiosas, benéficas o gremiales y las Corporaciones Gremiales eran constituidas por acuerdo de los socios fundadores y la protección que

(8) Nacimiento y Evolución de la Seguridad Social. Op. Cit. Pág. 2

dispensaban tenía un carácter mixto: mutualista y asistencial. En éstos tiempos los pobres no tenían derecho de protección sin más, sino que ésta era referida a los que contaban con un nivel de indigencia probado. Las necesidades protegidas eran la enfermedad, cualquiera que fuera su causa, a la que correspondían prestaciones dinerarias, asistencia médico-farmacéutica por los cofrades sanitarios y hospitalización, en su caso.

La vejez, se consideraba merecedora de protección, así como el fallecimiento, la supervivencia de viudas y huérfanos, el paro laboral, la dote matrimonial, la cautividad, etc. El financiamiento de tales prestaciones procedía de un Fondo común integrado con las aportaciones de ingreso de los socios y por las aportaciones periódicas de los cofrades. La hegemonía de la Iglesia en esta época, evitó la destrucción total de la cultura existente, ya que la ayuda al prójimo, al necesitado y al desvalido, se materializaba en el ejercicio de la caridad, que ella promovía y otorgaba.

Iglesia, obispos y párrocos, conventos y monasterios, crearon establecimientos para socorrer las necesidades humanas, escuelas para enseñar al ignorante, hospitales para la cura de enfermos, casas de caridad destinadas al cuidado y educación de los huérfanos y asistencia domiciliaria en los casos necesarios. Esta era la obra social de la beneficencia eclesiástica; la asistencia privada, inspirada en la caridad, se prestaba también por seculares, ya fueran señores o vasallos, grupos de individuos particulares y corporaciones o asociaciones laicas.

El Maestro Alberto Briceño Ruiz,⁹ anota que: *"La cuantificación de la ayuda o del servicio que se otorgaba, no estaba determinada por la necesidad en sí misma, sino por la disponibilidad económica con la que se contaba, regulándose la norma de que, los titulares de los derechos de asistencia y caridad en los hospitales y refugios, eran los enfermos, los pobres y los menesterosos"*.

(9) Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Op. Cit. Pág. 49.

Gremios y guildas.- En las ciudades de origen germano, aparecieron "las guildas" que fueron asociaciones de defensa y asistencia social, cuyas normas eran, entre otras, que en las comidas en común participaban los pobres, como si se tratara de una fraternidad. Se prestaba asistencia mutua en caso de enfermedad y sus miembros se unían en defensa de sus agresores.

Pérez Pujol,¹⁰ opina que "El gremio, nacido en la edad media deriva de la confluencia de las *Collegiae romana* y de las *guildas germánicas*". La doctrina por su parte, establece que de la conjugación de la cofradía, de origen religioso con el oficio, que estaba regulado por los fueros municipales, surgió el gremio. De una u otra forma, el gremio es la corporación de artesanos constituida para asegurar en lo posible, la vida ocupacional del artesano, evitar la competencia entre sí y repartir, equitativamente, entre todos; las eventuales ganancias.

Para este fin, se desarrollaron normas de organización tan estrictas que existían pocos aprendices, pocos artesanos y menos aún maestros, con los que se cubrían limitadamente las demandas de servicio de la población, en tanto que todas las demás personas vivían de lo que podían producir o conseguir, poniendo de manifiesto la ineficacia de estas formas particulares de defensa, debido a lo cual, las primeras exigencias de los luchadores sociales de esos tiempos, eran que el Estado, con medios propios, tomara a su cargo dichas responsabilidades.

A este respecto, el maestro Briceño Ruiz¹¹ apunta que: "Los gremios, guildas y cofradías van decayendo en importancia al convertirse, a partir del siglo XVI, en corporaciones cerradas privilegiadas, que ponían trabas a los extraños a las familias que tradicionalmente se encontraban vinculadas al arte y a las organizaciones gremiales". Por ello se les acusaba de ser ligas y monopolios encaminados a evitar la libre competencia y a elevar los precios de sus productos.

(10) Ibidem. pág. 50.

(11) Idem.

Estas situaciones irregulares suscitan una reacción que induce a la adopción de medidas de abolición de los gremios y cofradías; así, las cortes de Castilla, Aragón y Navarra solicitan a Carlos I de España su supresión, por lo que éste, publicó una pragmática donde suprime las cofradías gremiales, sin que por ello, llegaran a desaparecer, sino que se transformaron, para poder concluir su encomienda de regulación del oficio dedicándose además, a actividades religiosas y mutualistas.

El mutualismo que se inspiró en el principio de la solidaridad y sirvió de base y antecedente de lo que hoy es la seguridad social, se constituyó en otro de los sistemas de ayuda mutua de esta época. Surgió mediante la creación de asociaciones entre los miembros de determinadas colectividades, que por medio de las aportaciones que hacían, asumían ciertos riesgos y contingencias sociales, como la vejez, la invalidez, la enfermedad y la muerte, y estaba constituido por asociaciones típicamente previsionales en las que se agrupaba a profesionales, comerciantes, artesanos y profesores.

El mutualismo fue un movimiento tendente a la creación y fomento de las sociedades de ayuda o socorro mutuo en el aspecto profesional, que tuvo aplicación entre los trabajadores de la industria, en la agricultura y en los seguros. Este movimiento social tendía a suprimir o aminorar, prescindiendo de intermediarios, la explotación lucrativa de sus miembros que en la época medieval alcanzó su máxima expresión reflejándose en la constitución actual de los seguros en sus diversas formas, y también, en la atención médica y farmacéutica.

Es en esta época, en la que se reconoce explícitamente que el alivio de la pobreza se consideraba como una obligación de los particulares quienes a través de fundaciones religiosas, gremios medievales y la práctica de la caridad, sentaron las primeras bases de una legislación de beneficencia que tuvo el mérito de reconocer la responsabilidad del Estado en este campo.

1.3 Época Moderna:

Durante la transición a la Época Moderna, comprendida según la opinión de los tratadistas en la materia, desde el año 1453, en que sobrevino la caída de Constantinopla en manos de los turcos otomanos, a la revolución francesa, ocurrida en 1789; la monarquía Europea pudo alcanzar cierta estabilidad político social, con la que se completó el proceso de rompimiento con las jerarquías universales del Medioevo, que establecieron la decadencia de la Santa Sede y del Imperio y sobrevino el renacimiento, cuyo desarrollo en sus diversas manifestaciones a partir de la segunda mitad del siglo XV, se sustentó entre otros factores, en los fabulosos tesoros de los imperios indígenas y en la enorme explotación de las minas argentíferas de México y del Perú que a través de España, fluyeron al Continente Europeo, motivando que la actividad económica tuviera un crecimiento acelerado.

El impacto económico resentido por estos acontecimientos, produjo una importante alza en los precios de los bienes y servicios que redujo a la miseria a la mayoría de los artesanos de las ciudades y sometió aún más, a los campesinos a la servidumbre que ya desde antaño habían venido sufriendo. Los maestros de los gremios y corporaciones se afectaron por los resultados negativos de la inflación que favorecía sólo a las minorías más privilegiadas de la sociedad europea, los señores terratenientes se enriquecieron, en tanto que los empresarios capitalistas y los miembros de la burguesía mercantil y financiera, el ejército y la burocracia, alcanzaron también grandes fortunas.

Mientras estas cosas sucedían, Tomás Moro escribió su obra *Utopía*. En ella se pueden percibir, angustiosa y dolorosamente, los defectos sociales de su época: ~Aumentaba la miseria al mismo tiempo que se producían cambios en las condiciones económicas, las industrias de tejidos de lana se habían desarrollado sorprendente mente, las personas que vivían del trabajo agrícola, quedaron sin ocupación y sin pan, diseminándose por las campiñas; la vida vagabunda y la

miseria, constituyeron el destino común de los campesinos desposeídos en los siglos XV y XVI".

Por ello, H. E. Barnes y H. Becker, citados por el maestro Alberto Briceño Ruiz¹², señalan que *"Tomás Moro propuso entre otras, las siguientes enmiendas dentro de las sociedades contemporáneas:*

- 1) *Abolición de la propiedad privada;*
- 2) *División del trabajo de acuerdo al sentido común y adaptabilidad;*
- 3) *Conservación de la vida familiar como unidad de la organización social;*
- 4) *Abolición del dinero en un medio de plena ordenación de valores;*
- 5) *Reducción de la jornada de trabajo a seis horas, para asegurar el recreo y la educación de los trabajadores y sus familias.*
- 6) *Libertad de creencias religiosas;*
- 7) *Elección por el pueblo del Gobierno monárquico".*

A las medidas correctivas propuestas por Tomás Moro se sumaron la *"Atlántida"* de Sir Francis Bacon y la *"Ciudad del Sol"*, de Tommaso Campanella, que sirvieron para impulsar el establecimiento de medidas avocadas a enmendar las carencias sociales de la Época. Así Enrique VIII, en su Ley de 1534, intenta limitar los latifundios y corregir los males que de ellos se derivan y acusa, según apunta el maestro Briceño Ruiz¹³ *"Variosy muchos súbditos del Rey no sólo han arruinado ciudades e iglesias y aumentado los antiguos tipos de renta, sino también, han elevado y aumentado los precios de toda clase de trigo, ganado, gansos, gallinas, pollos, huevos y otras clases, casi al doble de lo que se había acostumbrado pagar..."*.

Como se puede percibir, la asistencia social en Inglaterra se volvió tan necesaria y apremiante como se percibe de del examen a las preocupaciones de Tomás Moro.

(12) Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Op.Cit. Pág. 53 y sigs.

(13) Ibidem Pág. 54

Derivado de éstas acciones, la asistencia social en Inglaterra se volvió una actividad importante, a partir de lo cual, el gobierno Inglés hubo de asumir la función que había sido cubierta en parte, por las instituciones sociales de asistencia y caridad. En 1531 Enrique VIII, promulgó un estatuto especial donde disponía que alcaldes, jueces y otros funcionarios locales, practicaran una búsqueda e investigación de indigentes, personas ancianas o incapaces para el trabajo, quienes debían subsistir mediante la limosna.

Consecuente con lo anterior, a partir del siglo XVI, se da un salto cuantitativo y cualitativo en materia de protección social. El fortalecimiento de la Monarquía Absoluta en Europa; la aceptación de la protección social como una responsabilidad del Gobierno monárquico por parte de los teóricos de esa época, como Luis Vives, Thomas Hobbes y Bernard Ward, entre otros pensadores, y la necesidad del apoyo del pueblo para consolidar la autoridad real sobre la aún poderosa nobleza y la naciente burguesía, como lo señala Ma. Dolores González Molina¹⁴ *"determinaron que, durante los siglos XVI, XVII y XVIII, desde la autoridad pública, se arbitraran diversas medidas de protección social"*.

Coincidente con esta época de equilibrio de fuerzas, en Europa se desarrolló una política de asistencia pública centrada esencialmente en la asistencia médica y hospitalaria, como la organización hospitalaria inglesa, y de la superación de determinados estadios de pobreza a través de organismos y organizaciones de carácter local, como las Diputaciones de Barrio y las Juntas Municipales de Beneficencia denominadas Privy Council, la protección fundamental de las necesidades sociales se realizó a través del principio mutualista, como las hermandades, los montepíos y las primeras instituciones de ahorro popular denominadas *"Montes de Piedad"*.

Cabe destacar que las ideas centrales de Luis Vives en su obra *"De subventione Pauperatum"*; de Bernard Ward en su *"Obra Pía"* y Thomas Hobbes en *"El Leviathan"*, se hicieron realidad con el establecimiento de medidas asistenciales así

(14) Nacimiento y Evolución de la Seguridad Social. Op. Cit. Pág.3

como instituciones dirigidas al alivio y socorro temporal de jornaleros, pobres desocupados, enfermos y convalecientes, que se financiaban con limosnas, subvenciones estatales y solicitudes dominicales de ayuda en los vecindarios.

Cuando el Estado absorbe ciertas acciones de caridad y de beneficencia, surge la asistencia social orientada a solucionar el problema de la indigencia. En principio, nació a consecuencia del sistema del asalariado al producirse la primera revolución industrial. Inicialmente tuvo su fundamento en la caridad y en la beneficencia con prestaciones que en esencia, constituirían actos de liberalidad y, por consiguiente, no exigibles por los beneficiarios.

La asistencia social es un medio para mejorar los niveles de bienestar social de ciertos sectores de la población. Actualmente, se ha comprobado que la asistencia social tradicional no es una política totalmente positiva, porque su acción es únicamente un paliativo pasajero que no contribuye al desarrollo pleno del ser humano. Prueba de ello son los resultados de frustración e infelicidad y poca participación de muchos seres humanos, debido a las deficiencias de los servicios de caridad y asistenciales que se les prestaban con el criterio de las antiguas corporaciones, fundaciones y demás organizaciones similares, que sustentaban dar el auxilio en la medida de sus posibilidades económicas o del ahorro, y nunca, tomando en cuenta la necesidad real que lo demandaba.

Ha sido una de las características de la asistencia social tradicional, el que no combate a fondo las causas de la pobreza, sino que se limita a combatir sus efectos. En la actualidad, el mundo va hacia un concepto moderno de asistencia social, al proponerse proteger no sólo las necesidades más elementales del ser humano, sino las fundamentales para su desarrollo. La asistencia social por su naturaleza, puede ser privada, pública y mixta, cuando las entidades filantrópicas son apoyadas por el Estado.

Tras el ensayo del denominado "despotismo ilustrado", los esquemas sociales propuestos por Juan Jacobo Rousseau, en su obra "*El Contrato Social*"; y Montesquieu, en "*El Espíritu de las Leyes*"; confluyeron para dar origen al pensamiento liberal de ese tiempo y consecuentemente, al espíritu y realización del naciente y democrático *Estado Liberal*, cuya esencia, exalta el concepto de libertad individual y social basada en la existencia de un orden natural, armónico y libre de todas las cosas. Serra Moret, citado por Ma. Dolores González Molina,¹⁵ define al liberalismo como "*El orden de ideas o conjunto de principios y doctrinas que suponen a la razón individual absolutamente libre.*"

El liberalismo, en sus distintos matices, se abrió paso en casi la totalidad de los países europeos donde triunfa y se manifiesta en Constituciones abiertas y transparentes, siendo defensor de una iniciativa privada más amplia y de la menor injerencia del Estado en la producción de bienes y servicios y en el comercio, cuyo nacimiento se dio a fines del Siglo XVIII y tuvo su apogeo en el siglo XIX.

En la época liberal, el ascenso de la burguesía al poder, la exaltación de los principios individualistas (*Laissez faire laissez passe*), y el triunfo del liberalismo económico representado por Adam Smith, a través de su obra "*La riqueza de las Naciones*", no sólo constituye un método de análisis apoyado en el estudio de la dinámica del mercado, sino que determina la concepción del papel del Estado como "*Estado Mínimo*"; que desaconseja la intervención de la autoridad pública para evitar cualquier situación de necesidad social, abocan a la sociedad del Siglo XIX, a una total indefensión frente a las necesidades sociales de su tiempo. Y es que, para el liberalismo económico la pobreza y las privaciones de las clases inferiores, aparecen como un hecho inevitable y necesario, que determina que la protección de las necesidades sociales pase única y exclusivamente por la previsión individual, o sea, por el ahorro de los propios individuos, lo que conlleva a la creación de instituciones de ahorro popular como las Cajas Postales, de Ahorro y adquisición de Seguros Privados.

(15) Nacimiento y Evolución de la Seguridad Social. Op. Cit. Pág. 4.

Uno de los acontecimientos más importantes a finales de esta Época, constituye la llamada Revolución Industrial, en la que la utilización de las máquinas modificó fundamentalmente la técnica industrial, los medios de comunicación y de transporte, la organización comercial, los usos, las costumbres y las condiciones generales de existencia en la sociedad europea en los siglos XVIII y XIX. Inglaterra fue el primer país europeo donde inició su desarrollo. El movimiento que comenzó hacia la mitad del siglo XVIII, en el curso de setenta u ochenta años, transformó al país agricultor en una nación industrializada, con extenso comercio internacional.

Uno de los cambios de fondo que provocó la revolución industrial fue el traslado de la industria de los hogares a las fábricas. Antes de la introducción de las máquinas, el hilado y tejido del algodón se realizaba en casa, sin embargo, como se demostró que las fábricas presentaban diversas ventajas, ya que permitían al propietario controlar los materiales y las horas de trabajo; racionalizar las operaciones que requerían varias fases o distintos obreros, y hacía posible emplear nuevas máquinas, cuyo manejo podía confiarse a mujeres sin especialización o incluso a los jóvenes, bajo cierta supervisión, ofreciendo además, la oportunidad de agrupar toda la maquinaria en torno a una sola fuente central de energía.

Las máquinas habían cambiado fundamentalmente las condiciones del trabajo y substituido el tradicional trabajo doméstico y manual, por el fabril y mecánico. Los antiguos artesanos, dueños de su propio taller, de las materias primas y de los artículos manufacturados, habían desaparecido. Los nuevos artesanos no podían adquirir las máquinas por ser demasiado costosas y complicadas en su operación para instalarse en casa, tampoco podían resistir la competencia de los empresarios. Aparecieron los capitalistas, poseedores de los bienes de capital necesarios para instalar grandes industrias, adquirir las materias primas, y pagar los salarios de los obreros.

La revolución industrial no significó simplemente un cambio de técnica en la manufactura y producción de bienes, su transporte o un nuevo tipo de organización, sino que provocó también, profundas y extensas reacciones económicas, sociales y culturales. La técnica mecánica aplicada en el sistema fabril determinó un enorme incremento en el volumen de las mercancías producidas, estimuló el comercio; exigió la aplicación de capitales mucho mayores; redujo el trabajo a la condición de dependencia de las clases capitalistas; produjo mayores y mejores instituciones bancarias y crediticias; creó las sociedades anónimas; los trusts; las compañías controladoras y otras formas de organización industrial en gran escala.

La riqueza de los empresarios y comerciantes se acrecentó rápidamente, hecho que les confirió un gran poder político, y participación activa en las gestiones gubernamentales.

Correlativamente a éstas acciones, se desarrollaba una numerosa clase obrera fabril o proletariado industrial que pagó el precio de esa nueva era de prosperidad: Lanzados en grandes oleadas de emigración interior y exterior, padecieron los primeros tiempos del hacinamiento urbano, tuvieron que laborar ininterrumpidamente 12, 14 ó 16 horas diarias, sufriendo la amenaza constante de las oscilaciones del mercado de trabajo, de la oferta y la demanda, debiendo tomar las calles en lucha contra el paro ante las amenazas de la mecanización.

La degradación y el empobrecimiento de amplias masas de población, que conlleva el desarrollo del capitalismo industrial, tuvieron consecuencias económicas y sociales desfavorables para quienes no tenían más posibilidad de supervivencia que la venta de su fuerza de trabajo. Ocasionó asimismo, la sobre explotación de los niños y de las mujeres, redujo casi a la esclavitud a la clase obrera, cuya disciplina y régimen de trabajo establecido por los empresarios en las fábricas y talleres, más se parecía al programa de vida de la cárcel que del lugar donde se laboraba, y todo ello, a cambio de un salario insuficiente.

Esta práctica se fue limitando por el ascenso de las fuerzas revolucionarias que se proponían entre otros objetivos, mayor justicia y equidad en las relaciones laborales, económicas y sociales de aquellos tiempos, en los que surgió el liberalismo, el nacionalismo y las revoluciones burguesas como reacción a tantos atropellos.

Los sindicatos prohibidos, perseguidos y constituidos incipientemente, fueron cobrando cada vez mayor fuerza hasta lograr la primera acción internacional en el campo de la protección social en la que se estableció la norma de que "La asistencia social obligatoria debería ser promulgada a favor de personas que temporal o permanentemente se encuentren imposibilitadas para asegurarse los medios necesarios para la existencia". Todas estas circunstancias fueron evolucionando en los medios políticos, sociales y económicos de Europa, hasta provocar una verdadera crisis del sistema que desembocó en una oleada revolucionaria desde 1820 hasta 1848, que dio lugar al nacionalismo y a la unidad de las naciones más civilizadas como Italia, Alemania, Austria, Francia, Inglaterra y Bélgica, entre otras.

En el curso del siglo XIX, se extendieron en muchos países, las instituciones de asistencia pública como hospitales, hospicios y asilos de ancianos a cargo del Estado para atender a los menesterosos, asumiendo esa responsabilidad no a título gracioso o de caridad sino como una obligación con los carentes de medios económicos. La asistencia social se consideró como uno de los instrumentos protectores de los que se vale el Estado, para remediar y proteger a las personas carentes de los medios indispensables para satisfacer las necesidades esenciales de subsistencia.

A la par de estos acontecimientos, a partir de la segunda mitad del Siglo XVII se organizan, regulan y favorecen las cajas de pensiones y los seguros privados. Por este medio las personas tenían la posibilidad de llevar a cabo su propia previsión. En Londres después de larga experiencia en la materia obtenida a través de la Compañía Aseguradora Royal Exchange, en 1771 algunos de los propietarios de compañías de seguros, junto con otros comerciantes, crearon la empresa aseguradora "Lloyd's, la que tuvo su prueba de fuego al superar la crisis causada por

las graves pérdidas marítimas ocasionadas por las guerras napoleónicas que tuvieron como consecuencia, enorme alza de las primas.

El seguro privado hace su aparición como un contrato que tiene por objeto cubrir ciertos riesgos y contingencias sociales, mediante la suscripción de un convenio que se perfeccionaba a través del pago de una prima estimada en función del riesgo asumido por la aseguradora, obligada al pago del capital del seguro al producirse el evento incierto y futuro, materia del contrato.

Los seguros privados individuales de incapacidad o de vida, constituyen un ahorro para los asegurados y representan un pasivo a largo plazo para la aseguradora. Aunque tales riesgos son de realización cierta, este acontecer es indeterminable y por ello, pueden cubrirse mediante pequeñas primas entregadas durante largo tiempo. cuyos importes varían según el riesgo que representa la persona tomando en cuenta su edad y el estado de salud de la misma.

Según lo señalado por el maestro Alberto Briceño Ruiz¹⁶ *“El propio seguro de vida, con capitales pagaderos a la muerte del asegurado, comenzó en el año 1776 en Inglaterra y fue organizado por la “Equitable Society for Assurance on Lives and Survivorship”;* en el que por vez primera se fijaron primas diferenciadas según la edad de los asegurados con fundamento en la Tabla de mortalidad de Prece. Las primas iniciales resultaban tan altas que tuvieron que ser revisadas y rebajadas en tres ocasiones.

En 1827, este ejemplo se extendió por todo el continente europeo, gracias al Banco de Seguros de Gotha de Alemania. Las primeras tablas para el seguro de enfermedad se dedujeron de las experiencias de las “Friendly Societies” inglesas en 1824, y las “Tablas de invalidez”, de las experiencias obtenidas por las Cajas de los mineros y de los ferroviarios ingleses. De esta forma, el seguro privado se generaliza, tanto el de daño en las cosas, como a personas.

(16) Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Op. Cit. Pág. 63.

Aún cuando el seguro privado estuvo y está muy lejos de solucionar los problemas derivados de los infortunios laborales y al que actualmente sólo recurren personas que están en posibilidad económica de abonar las primas, es innegable que en su momento, constituyó una importante alternativa para prevenir riesgos y fue el antecedente primario de los sistemas de los seguros sociales, una vez que asimilaron su experiencia, técnicas y sus procedimientos.

Por otra parte, ya con anterioridad se había prohibido el establecimiento del seguro de vida por tenerse un mal concepto de él, en cuanto a su legal y probado ejercicio y por considerarse que era inmoral traficar sobre la vida de las personas; sin embargo, existiendo la necesidad de establecer este tipo de seguro, se favoreció la creación de montepíos que otorgaran pensiones de supervivencia, con lo que finalmente se institucionaliza el seguro de vida inicialmente en Inglaterra, a finales del siglo XVIII, y posteriormente se extendió a los demás países del Continente Europeo.

Primeras teorías: *Ley de distribución de probabilidades*.- El seguro de vida demanda la perfección del cálculo de probabilidades. Blas Pascal formula la primera exposición del principio de recurrencia en el folleto que titula el Triángulo Aritmético publicado en 1654. Al superar las fórmulas combinatorias, Blas Pascal resolvió un gran número de problemas de cálculo de probabilidades. Una de las fórmulas que descubrió es conocida con el nombre de "Ley de distribución de probabilidades análoga a la Ley fundamental de probabilidades de Newton".

No se hace esperar la aplicación de la estadística en materia de seguros, ya que con motivo de la Peste Negra en Londres, se integran datos de modo masivo. John Dewitt aplica la doctrina de las probabilidades en relación con las rentas vitalicias. Por su parte *John H. Megge*¹⁷ en su obra, ofrece un "Resumen de la Teoría de distribución de probabilidades", que ha demostrado ser un instrumento de incalculable importancia.

(17) Ibidem pág. 61

En la Ciudad de Breslau, Silesia, se habían llevado registros bastante completos que contenían, entre otros datos, la edad de nacimiento y en la que había muerto cada persona en esa localidad durante un periodo determinado. Esto era precisamente lo que necesitaban los hombres de ciencia para el estudio de las expectativas de vida. Se obtuvieron copias de dichos registros y Edmund Halley, reputado como el más brillante matemático y astrónomo de su tiempo, fue designado para laborar sobre tales asuntos.

El resultado de sus trabajos se difundió en 1693 en un documento denominado "*Cálculo de los grados de la mortalidad del género humano, obtenido de las curiosas tablas de nacimiento y funerales de la ciudad de Breslau, Silesia*"; que fue el primer intento para averiguar el precio de las anualidades sobre vidas" Posteriormente, se formularon otras tablas, como la de Kerseboom, en 1738; Susmilch en 1741 y Desparciux en 1746.

Ley de los grandes números. La experiencia sobre la acumulación de datos estadísticos muestra que ciertos acontecimientos surgidos aparentemente de casualidad, por ser considerados como ejemplos aislados, acaecen no obstante, con una regularidad sorprendente al ser observados en masa, en gran número. La regularidad del hecho aumenta a medida que los casos observados se incrementan. La posibilidad de predecir un hecho particular se desvanece y origina la probabilidad.

La teoría y práctica del seguro, como lo afirma nuestro autor consultado Briceño Ruiz,¹⁸ "*Están basadas fundamentalmente en una obra de Bernoulli ars Conjestandi, publicada en 1711*"; en la que además de tratar sistemáticamente la teoría de las probabilidades, se comprueba, por primera vez, la Ley de los Grandes Números, que hace posible la aplicación del cálculo de probabilidades a los fenómenos empíricos, estimados como causales, tendiendo de esta manera un puente sobre la teoría y la práctica, que logra la aplicación de este cálculo al seguro privado y después, al seguro social.

(18) Ibidem Pág. 62

1.4 Época contemporánea:

Comprendida, según las opiniones más autorizadas, del año 1789 en que ocurrió la Revolución Francesa hasta los tiempos actuales. En la primera mitad del siglo XIX, se empieza a manifestar la incapacidad del liberalismo económico para hacer frente a las necesidades sociales que planteaba la reciente sociedad industrial que la induce a la creación de una nueva ideología basada en la primacía de los valores sociales sobre los individuales, lo que constituiría tiempo después, una transformación radical del panorama político, social y económico de este periodo, que en conjunto se conoce con el nombre de "Socialismo":

El Socialismo como sistema de organización social, doctrinal, movimiento sindical y político, afirma la superioridad de los intereses colectivos sobre los individuales, la necesidad de la acción común para el mayor bienestar de la comunidad, la potestad plena del Estado para estructurar la sociedad y la economía, sobre la base de la propiedad colectiva de los medios de producción y de cambio, para concluir con la división de clases sociales y la consiguiente lucha entre las mismas por efecto de las desigualdades que el capital como plusvalía o atesoramiento engendra entre poseedores y desposeídos, entre empresarios y trabajadores.

El Socialismo se inicia como pura utopía. Se llega primero a la conclusión de que la organización del sistema liberal no es la apropiada para dar soluciones totales a los problemas humanos.

Como lo asienta el maestro Alberto Briceño Ruiz,¹⁹ *"El problema social se formula en términos claros: lo que el hombre necesita, por razón humana, biológica, fundamental y filosófica es satisfacer sus necesidades en la medida que éstas existen, no en la medida en que el libre juego del proceso económico lo permita"*.

(19) Ibidem pág. 64.

El socialismo, al continuar su evolución, culminó en las obras de Marx que son la base y cumbre del socialismo científico, producto de un profundo estudio de los fenómenos económicos en primer término, y de los movimientos sociales después. De ahí, y a la mitad del siglo XIX, tras las distintas convulsiones que estremecieron a Europa de 1820 a 1848, se crearon órganos nacionales e internacionales para propaganda y acción directa a favor de la implantación de un socialismo orgánico, cuyo credo se articula como crítica y programa en el "*Manifiesto Comunista*"; redactado por Marx y Engels.

El Partido Socialista Alemán, dirigido primero por Lasalle, luego por Bebel y después por Liebknecht, pone en jaque al orgulloso emperador de Alemania y al primero de sus servidores, Bismarck; que se ven obligados a forzosas concesiones para contener el avance arrollador del proletariado germánico.

De ahí que pueda afirmarse que, la organización política del socialismo se extendió a todos los países del mundo hasta ejercer el gobierno diversas veces en Inglaterra y en sus dominios, con el nombre de *laborismo*, y en los países escandinavos, donde ha hecho progresiva aplicación del Programa Reformista. Esta nueva visión de la sociedad sólo ha sido acometida en forma violenta, contradictoria y desconcertante, en la Rusia Soviética, bajo la modalidad del Comunismo.

Las formas doctrinales del Socialismo son varias: existe un Socialismo de Estado, que transforma a éste en empresario, con la idea de que los beneficios obtenidos sustituyan insensiblemente a los impuestos, además de permitir un plan equitativo de trabajos racionales y remuneraciones holgadas. Se identifica también, un Socialismo de Cátedra, que con trabajos doctrinales de sistematización más perfecta, depura las tesis socialistas y contribuye a su difusión.

Un Socialismo Jurídico, que se ocupa de la concordancia entre la individualidad y la solidaridad que trata de resolver la oposición entre individuo y Estado, integrándose en el concepto de humanidad, como sujeto y organización, con coeficientes mutuos

de bienestar y poder. El Socialismo Agrario, que trata de resolver los problemas sociales sobre el impuesto a la tierra en su capacidad productora. En el aspecto sindical, el socialismo trata de dirigir la lucha en el sector económico. Internacionalmente, el Socialismo con las desviaciones anarquista y comunista, ha creado la Primera Internacional, refugio del anarquismo; la Segunda Internacional, organismo auténtico del Socialismo por antonomasia, del democrático, liberal y evolutivo, y la Tercera Internacional, que fue el órgano del comunismo ruso.

Orgaz, citado por Guillermo Cabanellas,²⁰ en una interesante síntesis establece que: *"El socialismo marxista se formuló sobre la base de los hechos del industrialismo inglés, por el influjo de la acción revolucionaria de los comunistas franceses y en los moldes filosóficos de la dialéctica Hegeliana"*; luego de recordar a Max Beer para el cual, *"antes de Marx, el socialismo no implicaba más que una vaga esperanza, un ensueño piadoso; mientras que desde Marx, el Socialismo se ha convertido en el método de acción y en el objetivo final de la clase trabajadora, que lucha por su emancipación social"*.

Nuevos hechos económicos y progresos técnicos, nuevas experiencias políticas para tratar el problema social han conmovido la estructura marxista. La doctrina se ha consolidado en algunos puntos, en otros, ha experimentado rectificación, hasta quedar subsistente en algunos países como doctrina social moderada. Lo que subsiste siempre como inconvencible y nuclear en el pensamiento socialista, es el intento del investigador Juan Bautista Justo,²¹ que conceptúa al socialismo como:

"La lucha en defensa y elevación del pueblo trabajador que guiado por la ciencia, tiende a realizar una libre e inteligente sociedad humana, basada en la propiedad colectiva de los medios de producción; porque el socialismo más que una teoría histórica, una hipótesis económica y una doctrina política, es un modo de sentir, pensar y obrar que vigoriza la vida de los individuos como la de los pueblos".

(20) Diccionario de Derecho Usual. Editorial . Omeba. Tomo II, Pág. 103. Buenos Aires, Argentina, 1968.

(21) Idem.

El movimiento socialista fue adquiriendo gran fuerza en la vida europea cuyas estructuras liberalistas se tambaleaban imposibilitadas de satisfacer las necesidades mínimas de la creciente población obrera. Las fábricas requerían mayor producción y las máquinas desplazaban a los trabajadores quienes debían someterse a las exigencias de los patrones. La acumulación de grandes capitales volvió miopes a sus detentadores; si producían más, requerían mercado y compradores, por lo que mantener e incrementar la posibilidad adquisitiva de sus propios trabajadores ampliaría el mercado y garantizaría el consumo.

Las exportaciones deben ser complemento y no desplazamiento del mercado; la forma más simple de producción obliga y permite atender las necesidades próximas y hacer crecer la demanda que propicie la oferta. La inestabilidad y la falta de empleo generan intranquilidad y desconfianza; el raquíico pago de salarios aunado a su bajo poder adquisitivo, hacen tambalear estructuras y derriban gobiernos.

La similitud de las labores y la igualdad de trabajo con el interés de luchar para el remedio de los males que los amenazan, actúan en la mente y en la voluntad de los trabajadores, de forma parecida a lo que sucediera en la época corporativa en que surgieran los gremios, iniciándose la formación de sindicatos que representan, frente al empresario, las aspiraciones de justicia social de los asalariados.

La observación directa de estas circunstancias, posible gracias a la concentración de trabajadores en una sola clase de producción, entre otras modalidades pone ante sus ojos la percepción del fenómeno material en sí y la necesidad de remediarlo. Lo mismo para la prevención de los riesgos que disminuyan su frecuencia y sobre todo sus efectos, como para la reparación de los daños causados por dichos riesgos, si ocurrieran. La debilidad del asalariado para subvenir sus necesidades en esta materia, se presenta más clara y objetiva.

Todos los factores económicos negativos se fueron conjuntando en los países industrializados. El socialismo aprovechó los defectos para dar la pelea, perdida desde sus inicios por falta de bases económicas, como lo manifiesta el maestro Briceño Ruiz, en su obra:²² *“Se proponía cambiar a los detentadores del poder y sustituirlos por los proletarios, mortal error: los débiles nunca pueden ser poderosos, por temor e ignorancia en el empleo de su fuerza”*.

Gracias a estos efectos las leyes consignaron mínimas garantías para el trabajador, sin embargo, en los ordenamientos civiles y lentamente en las normas jurídicas autónomas, el patrón mantuvo la primacía y posibilidad de limitar y condicionar el derecho. Ante la aparente fuerza del socialismo, el poder público lo condenó enérgicamente y la Iglesia católica aprovechó la oportunidad de lanzar su encíclica *“Rerum Novarum”*; pero todo intento destinado a frenar este movimiento estaba de antemano condenado al fracaso.

La multiplicación de los riesgos y necesidades de la población trabajadora indujeron al Estado a fijar su atención en ese movimiento y a que trazara los primeros planes de coordinación pública para superar los esquemas por demás limitados de la mutualidad meramente individual y espontánea, con lo cual se alineó la ruta de la seguridad social, que nos lleva a un momento histórico en el último tercio del siglo XIX, a un país, Alemania, y a una realidad política y económica que es el Socialismo de Estado, donde se sitúa el origen moderno de la Seguridad Social, a través de la implantación de los Seguros Sociales.

Después de dos atentados frustrados contra la vida del káiser Guillermo I, su primer ministro Bismarck, concibe un plan para ahogar al poderoso movimiento socialista, mediante una legislación de emergencia: Las primeras leyes que crean y regulan un auténtico Seguro Social, son promulgadas entre los años 1881 y 1883.

(22) Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Op. Cit. Pág. 67

El seguro social en Alemania.- El Primer Ministro alemán, Otto Von Bismarck asistido y aconsejado por los economistas Adolfo Wagner y Bretano Schafle, comprende la trascendencia de los seguros sociales como instrumento político para resolver la creciente problemática laboral y social que afectaba a su pueblo, y a la vez, atraer a las clases económicamente débiles y unirlos en torno al Estado, con los cuales puede robustecer la autoridad de éste, y contrarrestar, mediante la implantación de los seguros sociales, la acción de los riesgos a los que con mayor frecuencia estaban expuestos los obreros y por consecuencia, sus familias.

Por ello justificaba la creación del Seguro Social en 1881, cuando según lo apuntado por el maestro Briceño Ruiz,²³ sostenía que: *"El Estado que puede reunir más dinero fácilmente debe ser el que tome el asunto en sus manos. No como limosna, sino como derecho de los trabajadores a recibir ayuda cuando las fuerzas se agoten y que a pesar de la mejor voluntad, no se pueda trabajar más"*.

La primera Ley de un auténtico Seguro Social fue la del *seguro obligatorio de enfermedades*, que se estableció el 13 de junio de 1883; la segunda, sobre seguros de accidente de trabajo de obreros y empleados de las empresas industriales, que se emitió el 6 de julio de 1884, y otra más, el 22 de junio de 1889, estableciendo el seguro obligatorio de invalidez y de vejez.

En 1900, los seguros sociales se enfocan con mayor amplitud y se procede a la unificación del seguro de accidentes, que en 1905 se extiende a tres aspectos diferentes: accidentes, enfermedad e invalidez. No obstante esta tendencia, no se completa su integración hasta 1911, con la promulgación del Código Federal de Seguros Sociales y de la Ley de Seguros de Empleados Particulares, en cuya visión faltó incluir el Seguro Contra el Desempleo.

(23) Ibidem Pág. 68.

En Inglaterra, las causas que originan el establecimiento del Seguro Social son diversas: van desde la atención a los pobres, a la revolución industrial, y a los movimientos sociales que no se atrevieron a alterar sus estructuras. Las leyes de pobres, los movimientos cartistas, el aislamiento de la gran isla y el crecimiento de las fábricas configuran un sistema de indiscutible efectividad, muy diferente del alemán. En Inglaterra, el establecimiento del Seguro Social obedece a la iniciativa gubernamental y no tanto a la acción de los grupos sociales, anticipándose así a las reivindicaciones que pudieran imponer los socialistas revolucionarios. El seguro privado de principios del siglo XIX permitía adaptar sus principios a los del naciente Seguro Social.

Después de efectuados diversos trabajos relativos a los seguros sociales, en 1899 la Cámara de los Comunes, designó una Comisión para el estudio del problema de los ancianos pobres, que se pronunció a favor de un sistema de pensiones. Para ello se expidieron normas legales de previsión y seguridad social destinadas a proteger el derecho al trabajo y a la tutela de los trabajadores.

En 1907 se promulgó la Ley sobre Educación, Inspección Médica, Cuidado de la Salud y Condición Física de los Menores en las escuelas públicas elementales. En 1908 se dictó la Ley de pensiones para la vejez y la Ley reguladora del trabajo en las minas de carbón con una jornada de 8 horas. 1909 la Ley de Bolsas de Trabajo, con un sistema contra el paro forzoso de labores y después, se promulgó la Ley de proyectos de Ciudades para proporcionar casas baratas a los obreros.

En 1911, la primera legislación de seguros sociales que proyectaron los tratadistas Lloyd, Churchill, Hubert Levellyng Smith y William Beveridge, se limitaba a cubrir las enfermedades de invalidez, ya que el seguro de vejez, viudez y orfandad, no apareció sino hasta 1925. La Ley de Vejez condicionaba sus prestaciones a los ingresos y propiedades del solicitante, de ahí que no se diferenciaron de la beneficencia pública. El financiamiento de los seguros contra la enfermedad y el

desempleo se integraba con aportaciones del Estado, patronos y trabajadores. En 1925, después de reformarse el campo de aplicación del seguro contra el paro de labores, se extendió el principio del seguro a los riesgos de Vejez y Muerte.

En junio de 1941 Artur Greenwood, ministro del gobierno Inglés, formuló ante la Cámara de los Comunes, el anuncio del nombramiento de una Comisión parlamentaria encargada del estudio de los seguros sociales. El Gobierno de guerra presidido por Sir Winston Churchill integró la Comisión que poco después emitió su resolución a través del denominado *informe Beveridge*, citado por el maestro *Briceño Ruiz*,²⁴ en los siguientes términos:

"El fundamento del sistema, es el ingreso básico mínimo que todo inglés debe percibir, cuyo monto resultó después del análisis sobre el nivel de vida mínimo, costo del vestido y de la habitación, cálculo de calorías y de otros factores del presupuesto familiar". Se reconoce en el Plan tal importancia a la salud, tanto para la familia como para la nación, que encomienda su protección a un servicio de salubridad que asegure cualquier tratamiento médico.

Respecto al seguro social en los Estados Unidos de América, Ma. Dolores González Medina²⁵ señala que *"La Ley de Seguridad Social tenía un campo de aplicación muy reducido, ya que sólo cubría a los trabajadores industriales excluyendo a los agrícolas, autónomos, domésticos y servidores públicos que no fueron incluidos en esta Ley, hasta 1950. Concluyendo en que la Constitución estadounidense no incluye ni la asistencia ni la seguridad social como materias de competencia federal"*:

Los primeros once años de administración de la Ley de Seguridad Social en ésta nación mostraron la justicia de sus objetivos que son, tanto la factibilidad de atacar la inseguridad social por medio del seguro social y de la asistencia pública, y sobre

(24) Ibidem Pág. 72.

(25) Nacimiento y Evolución de la Seguridad Social. Op. Cit. Págs. 14 y 15

todo la aceptación general de esta forma de ayuda para mantener la independencia económica de las familias de los Estados Unidos de América.

De lo expuesto, se puede precisar que la evolución histórica del sistema de seguros sociales consistió en la ampliación paulatina de su ámbito de cobertura del trabajador industrial y de servicios, a todo trabajador por cuenta ajena y, más tarde, a todo trabajador, incluido el autónomo o por cuenta propia y los económicamente débiles hasta alcanzar a las personas con rentas o salarios más altos, acabándose en muchos casos, por eliminar los topes salariales para el aseguramiento y completando el cuadro de riesgos cubiertos hasta llegar a un ideal que no difiere en mucho del sistema actualmente implantado.

Como consecuencia de lo anterior, se tiene la proliferación legislativa, primero sobre seguros sociales y, después, sobre seguridad social, hasta culminar con la aparición de una nueva disciplina jurídica que es *el Derecho de la Seguridad Social*, con autonomía científica, normativa y técnica, con principios que si bien, algunos no son privativos del Derecho de la Seguridad Social, han contribuido significativamente a formar e integrar su sustantividad.

En su marcha racionalista y futurista, el hombre poco a poco comprendió que es el ser más digno y elevado del universo, y que por lo tanto, se debe respetar asimismo y a los demás, conviviendo fraternalmente y de manera racional, para dar paso a una verdadera solidaridad social, más como ésta no ha podido alcanzarse, desde fines del siglo XIX, ésta perspectiva vino a ser sustituida por una concepción más elevada y digna que es: *La seguridad social*.

A la seguridad social se le ha definido por Manuel Alonso Olea y José Luis Torturo Plaza,²⁶ como *El conjunto integrado de medidas públicas de ordenación para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas*

(26) Instituciones de Seguridad Social. 12a. Edición. Madrid. Editorial Civitas, 1979, pag. 31.

y económicamente evaluables". Agregando que, "tales medidas, se encaminan hacia la protección general de las personas contra las situaciones de necesidad, garantizando un nivel mínimo de rentas para la prevención y cura de toda clase de riesgos sociales, en que la contribución personal deja de ser condición para obtener los servicios, resaltando como punto de partida la necesidad".

La seguridad social se refiere a todos los seres humanos y se establece en beneficio de la humanidad, es total, obligatoria y humana, vinculada a la satisfacción de las necesidades permanentes y no puede ser individualmente exigible, ni responde a aspectos concretos que puedan plantearse ante los tribunales y demandar el resarcimiento de un riesgo. Tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo.

La seguridad social emplea los mismos métodos del seguro social, pero su campo de acción es mucho más amplio: La enfermedad, los accidentes, la invalidez, la vejez, la muerte, siguen mereciendo su vigilante atención, pero la vida es ante todo, salud, trabajo, alegría, cultivo de la inteligencia, convivencia y amor. Así, la seguridad social es sinónimo de bienestar, de salud, de ocupación adecuada y segura, amparo contra los infortunios y previsión.

Los sistemas de protección social así concebidos, constituyen un componente fundamental del modelo contemporáneo de sociedad, cuya razón de ser se encuentra sustentada en la solidaridad entre los individuos, y su expresión máxima se encuentra en la tradición del Estado de bienestar (Welfare State), al que desde hace mucho tiempo ha aspirado la sociedad, así como en sus mecanismos de seguridad mutua que no acaban de alcanzarse, por la amenaza latente de implantación de otras doctrinas diferentes en su objeto, como ocurre con el neoliberalismo, del que se ha hecho gala en los últimos tiempos.

1.5 Siglo XX:

Ma. Dolores González Medina²⁷ al escribir respecto de los primeros seguros sociales, anota que: *“El motor principal de la puesta en marcha de los seguros sociales en Alemania, fue el temor a la destrucción del Estado y de la sociedad por el movimiento obrero socialista, concibiéndose al Seguro Social, como el instrumento adecuado tanto para neutralizar dicho movimiento como para disponer de un arma política contra la burguesía liberal, y dar respuesta a las exigencias de la socialdemocracia. Frente a esta postura, la reforma social en Inglaterra se concibió como el instrumento adecuado para luchar contra la pobreza y sus consecuencias sociales”*.

En el Congreso Internacional Socialista reunido en Amsterdam en 1904, se acordó una Resolución sobre seguros sociales, que puede ser considerada como antecedente de la actual Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), cuyo contenido esencial fue que: *“Los trabajadores de todos los países deben exigir instituciones propias para prevenir, en cuanto sea posible, la enfermedad, los accidentes y la invalidez, para darles mediante leyes de seguro obligatorio, el derecho de obtener suficientes medios de vida y de asistencia durante el tiempo en que no les sea posible aprovechar su fuerza de trabajo por razón de la enfermedad, de accidente, de invalidez, de vejez, de embarazo, de maternidad o de parto.”*

“Los gastos de los seguros de invalidez y de vejez, deberían cubrirse mediante impuestos sobre el capital, la renta y las sucesiones. De no ser posible, los gastos del seguro recaerán sobre el salario del obrero aun cuando los patrones aporten. Los trabajadores deben exigir que las instituciones de seguros sean confiadas a la administración de los propios asegurados y que se concedan las mismas ventajas a todos los obreros del país y a los extranjeros que residan en él”. Estas propuestas no fueron debidamente exploradas ni evaluadas para su posible aplicación.

(27) Nacimiento y Evolución de la Seguridad Social. Op. Cit. Págs. 6 y 7

En 1927, se fundó la Asociación Internacional de Seguridad Social con 58 países de Europa, América Latina y Oriente. Las ideas centrales de su creación se inspiraron en el espíritu de armonía dentro de la diversidad de intereses, ideas y experiencias de las diferentes condiciones nacionales. Se reconoce que el fenómeno de la inseguridad es permanente y universal, y que la elaboración de los programas para combatirla es compleja.

La Organización Internacional del Trabajo, reunida en Conferencia Internacional en Filadelfia del 20 de abril al 12 de mayo de 1944, convocó a los Estados miembros, para adecuar los planes y programas de la Organización a las nuevas exigencias sociales que se habían producido en el mundo, y a señalar los principios básicos de acción política de sus integrantes, que les permitieran: "Logar la plenitud de empleo y la elevación de los niveles de vida; asegurar un salario mínimo para todos los que trabajan y necesiten de tal protección".

A este respecto, Juan Carlos Nolte Santillán²⁸ refiere que: "*Uno de los principales retos que tiene el Estado moderno en su agenda para el próximo siglo (XXI), es el tema de la seguridad social, entendida como el derecho que tiene todo ser 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*".

Este es un derecho natural de aplicación universal que aspira a un desarrollo social y económico en lo relacionado con los recursos y valores humanos. La extensión de medidas de seguridad social, inclusive, la asistencia médica completa; la protección de la infancia y de la maternidad y de un nivel adecuado de alimentación, vivienda y medios de recreación y cultura, permitirá al Estado garantizar a todo ser humano el derecho a la atención de la salud y de los medios de existencia.

(28) Reflexiones acerca del desarrollo social hacia el siglo XXI. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Comisión Interamericana Jurídico Social. Compilación, año 2000. Pág. 36

La Organización de las Naciones Unidas en su *Declaración Universal de los Derechos del Hombre*, del 10 de diciembre de 1948, señala en sus artículos 22 y 23, que las garantías y los derechos del trabajo, la protección contra el desempleo y la seguridad social, así como la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a la dignidad de toda persona.

La Carta de Buenos Aires, promulgada por la Tercera Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, señala que los programas de seguridad social en los países del continente americano tienen por objeto la elevación del nivel de vida de sus habitantes por medio del desenvolvimiento económico, el mejoramiento de las condiciones sanitarias y el progreso de la cultura, lo que impone la necesaria coordinación de la política social con la política económica y sanitaria.

Para la realización de los programas es menester la colaboración de todas las partes interesadas en el terreno nacional y la cooperación entre los diferentes Estados en el orden internacional. Para ese efecto, se emitieron las siguientes declaraciones:

1.- Para los pueblos americanos, nada debe tener mayor primacía que el procurar el bienestar del hombre, salvaguardando su libertad y dignidad.

2.- La seguridad social debe organizarse por medio de un conjunto de normas jurídicas que garanticen, como función ineludible del Estado, la coordinación de la política social, económica y sanitaria, a fin de procurar:

a) El equilibrio entre los principios de libertad y de solidaridad mediante la integración de los derechos individuales con los derechos sociales, con sentido de justicia, así como la formación y arraigo de una conciencia colectiva de justicia social;

b) La elevación del nivel económico de vida a partir del pleno empleo y la justa retribución, para lo cual deberán aprovecharse los recursos naturales y aumentar la producción, gracias a un perfeccionamiento técnico y una mejor capacitación profesional.

c) La elevación del nivel del salario, mediante la protección biológica integral orientada a mantener a la población en las mejores condiciones de salud y de capacidad de trabajo.

3.- La acción del Estado en materia de seguridad social, debe fundamentarse en el derecho que tiene el hombre de ser protegido por la sociedad ante la necesidad, así como en el derecho al bienestar que se reconoce a todo trabajador.

4.- La unidad o pluralidad de medios para el logro del objetivo de la seguridad social debe ser decidida por cada país, de conformidad con la realidad nacional, en armonía con los principios internacionalmente aceptados.

5.- Es preciso asegurar una decidida participación y colaboración de las partes interesadas en los aspectos relacionados con la elaboración, organización y realización de los regímenes de seguridad social, así como la protección de sus derechos mediante procedimientos y garantías que aseguren su rápido y efectivo reconocimiento.

6.- Debe fomentarse la más amplia cooperación entre las naciones del continente americano, a fin de facilitar la solución de aquellos problemas de seguridad social que superen sus posibilidades nacionales.

En 1938, en Nueva Zelanda se promulgó la Ley de la Seguridad Social, que tendría influencia decisiva en la legislación mundial sobre la materia por lo novedoso de sus principios, ya que su estructura inicial la hacía susceptible de aplicarse a toda la población. En ella se proyectaba el cuidado del trabajador a la sociedad entera y superaba de esta forma, el tradicional concepto de asistencia pública. Correspondió a la Organización Internacional del Trabajo, la difusión de esta Ley, por haber fijado, mejor que cualquier otro texto, el significado práctico de la Seguridad Social.

La expresión "Seguridad Social", con el contenido señalado, quedó suscrita con alcance mundial en la Carta del Atlántico el 14 de agosto de 1941, y en la Declaración de Washington de 1942, en las que se proclamaba, según lo apuntado por Juan Antonio Legaspi Velasco²⁹ *"Todas las naciones tienen el deber de colaborar en el campo económico y social, a fin de garantizar a sus ciudadanos, las mejores condiciones de trabajo, de progreso económico y de seguridad social"*. Posteriormente, en Santiago de Chile, en 1942, se llevó a cabo la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, donde se presentaron avances importantes.

Héctor Gastón Riestra Córdova³⁰ refiere que *"La Seguridad Social debe ser un instrumento de auténtica política social, para garantizar un equilibrado desarrollo social y económico y una distribución equitativa de la renta nacional. En consecuencia, los programas de seguridad social deben ser integrados en la planificación económica general del Estado para destinar a estos programas el máximo de recursos financieros compatibles con la capacidad económica del país "*.

Las políticas de la seguridad social están presididas por la idea de solidaridad social, entendida como la cobertura general de los riesgos en favor de toda la población, realizada a través de la redistribución de la renta nacional, es decir, constituye un servicio público de finalidad social, desviando la atención primaria de la contribución, para poner el acento en la necesidad. Con lo que se manifiesta una tendencia a proteger a toda la población contra riesgos que afectan la salud.

Estructurada así, la seguridad social representa una filosofía muy completa, que se convierte en una doctrina emanada del derecho, puesta en acción los poderes públicos, por la que se le denomina como "socialismo de Estado", "socialismo jurídico" o "socialismo de cátedra". Se le considera como doctrina moderadora de los diferentes estratos sociales y a la vez, el punto medio entre lo jurídico, lo económico y lo social.

(29) Historia y fuentes de la seguridad social. Op. Cit. Pág.71

(30) Dicc. Jurídico sobre Seguridad Social, UNAM, IMSS, ISSSTE, México, 1994. Págs. 181 y 182.

1.6 En México:

En nuestro país no se conoció la seguridad social Como lo expresa G. Cabanellas,³¹ *“La Seguridad Social en México tuvo una aparición tardía, si tomamos en cuenta que salvo algunas medidas de protección social establecidas en las denominadas Leyes de Indias, considerando algunas disposiciones protectoras de los indígenas de América,”* la adición de algunas medidas autónomas de caridad y solidaridad sobre todo de carácter religioso en la época de la colonia, y las emitidas por algunos gobiernos liberales como los de Don Valentín Gómez Farías, el Lic. Don Benito Juárez y otros gobernantes, así como las leyes de la Educación dictadas durante el Porfiriato, la vida nacional transcurrió sin participar de los beneficios de las doctrinas de la seguridad social, hasta el triunfo de la revolución de 1910, encabezada por Don Francisco I. Madero.

A partir de este movimiento social armado, se fueron consagrando leyes que garantizan el disfrute de los derechos mínimos para los mexicanos, después de atravesar por una economía nacional con características semifeudales; un territorio repartido, primero, entre los capitanes del ejército español; posteriormente, por los encomenderos designados por la Corona Española o por los Virreyes en turno, y más tarde, por los caciques, hacendados, jefes políticos y militares favorecidos por los mandos sucesivos de la nación.

Los muchos años de vasallaje derivados del atraso cultural del pueblo, de ignorancia y pobreza sufridos a lo largo de la colonia y los desgobiernos de los primeros tiempos de la República, mantuvieron a la nación mexicana al margen del ejercicio de los derechos humanos observados y aplicados en otras partes del mundo, retrasando con ello, un mejor nivel de vida de los mexicanos, que por diversas circunstancias ha perdurado hasta nuestros días.

(31) Dic. Jurídico Omeba. Op. Cit. Pág. 263.

1.7 Antecedentes remotos, época colonial y Siglo XIX:

Consideramos que los pueblos americanos llegados a este Continente en épocas muy remotas, no conocieron ni produjeron una cultura de protección de su integridad física, ni de grupo, ni de los bienes necesarios para la subsistencia, amenazados siempre por otros grupos humanos, por las fieras, por las inclemencias del tiempo y los desastres naturales, teniendo que enfrentar solos, los riesgos y contingencias que se presentaron en esos tiempos.

Se tienen registros de que entre los aztecas, el trabajo conservaba libre al hombre, encausándolo al encuentro de sí mismo al mantenerlo productivo. Para ilustrar esta aseveración, Don Miguel León Portilla, citado por Raquel Gutiérrez Aragón,³² rescató un verso de algún poeta de aquellos tiempos, con el siguiente pensamiento: *‘Es conveniente, es recto ten cuidado de las cosas de la tierra, has algo, corta leña, labra la tierra; planta nopales, planta magueyes, tendrás que beber, que comer, que vestir, con eso estarás en pie, (serás verdadero), con eso andarás. Con eso se hablará de ti, se te alabará, con eso te darás a conocer a tus padres y parientes’*:

Fue hasta la legislación contenida en las llamadas "Leyes de Indias", integradas en una recopilación legislativa puesta en vigor por Carlos II de España, en el año de 1680, en donde al decir de G. Cabanellas:³³ *“Se establecieron disposiciones legales protectoras de los indígenas de América, que afirmaron los principios de la personalidad humana y los derechos individuales del indígena en el continente americano.”* Aún cuando no tuvieron aplicación real y práctica en su vida cotidiana.

Uno de los aspectos más notables de esta legislación, por su adelanto de casi tres siglos al Derecho europeo en materia laboral, es que reconoce la libertad del trabajo, que sólo permitía apremiar al holgazán; la casada no podía trabajar en casa del

(32) Lineamientos de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en México. Editorial Porrúa. Décima Segunda Edición. México, 1999. Pág. 27.

(33) Dic. de Derecho Usual. Op. Cit. Pág. 263.

patrón español; se prohibía el trabajo durante el embarazo, y en ocasiones, durante cuatro meses después del parto, y sólo se autorizaba el trabajo de los menores de 18 años para el pastoreo.

Implantaba la jornada laboral de ocho horas y la semanal de cuarenta y siete. En 1593, por mandato de Felipe II, se prohibió el trabajo nocturno en las minas; se impuso el precepto de pagar bien el trabajo de los indios; darles buen trato, sin permitir el pago en especie. Se estableció el pago de un mes de salario en caso de accidente de trabajo; el pago del entierro si moría en el trabajo; la curación sería costeadada por el patrono, adicionando otras disposiciones protectoras de los trabajadores.

Nos dice Ángel Miranda Basurto³⁴ que: *"A raíz de la Conquista los indios quedaron sometidos a los españoles en calidad de encomendados, a pesar de las leyes humanitarias dictadas para gobernarlos, y que no se cumplieron sino años más tarde; pero entonces fueron reducidos a la condición de menores y sujetos a una tutoría que les privaba de libertad e iniciativa"*.

Despojados de sus tierras, los llamados *"indios"* desempeñaban trabajos de peones en las haciendas y en las minas de los españoles, por lo cual recibían un mezquino jornal, siendo cruelmente castigados por las faltas más leves, sin que la autoridad interviniera para evitar los abusos de sus amos. Así transcurrió la vida de los indígenas y de los esclavos a lo largo de la colonia, hasta que el 19 de octubre de 1810, Dn. Miguel Hidalgo y Costilla, a raíz de la Guerra de Independencia, publicó un Decreto aboliendo la esclavitud en la Provincia y el pago de tributo de las castas.

Don Miguel Hidalgo, en diciembre de 1810, al organizar el Gobierno en su calidad de Jefe de la Nación Mexicana, comenzó a legislar sobre los asuntos que estimó más graves y urgentes, nombrando de inmediato dos ministros: el de Gracia y Justicia y

(34) La Evolución de México. Editorial Herrero, México, 1989, Pág. 14.

el de Estado y Despacho, recayendo este último en la persona del Lic. Ignacio López Rayón. A continuación el cura Hidalgo, como lo señala Ángel Miranda Basurto³⁵: *"Decretó la libertad de los esclavos en todo el país; el goce exclusivo de las tierras de comunidad para los indios; la extinción de los tributos y alcabalas, la supresión de los estancos y el uso del papel sellado que agobiaron durante mucho tiempo al pueblo Mexicano"*.

El 14 de septiembre de 1813, ante el Congreso Insurgente instalado solemnemente en Chilpancingo, en el hoy, Estado de Guerrero, en su primera sesión, Morelos dio a conocer su Programa Político, contenido en su escrito denominado *"Sentimientos de la Nación"*: Entre sus postulados completa la supresión de la esclavitud y de las castas, estableciendo la igualdad de todos ante la ley; y en lo económico, se comprometió a dictar leyes que moderaran la riqueza y acabaran con la pobreza; mejoramiento del importe del pago del jornal del pobre, alejándolo de la rapiña y de la ignorancia; y de sus malas costumbres, además de suprimir las alcabalas, los estancos y el tributo.

Entre las medidas políticas que mandó tomar Morelos a los jefes de los ejércitos americanos, están las destinadas a destruir el poder y la resistencia de los enemigos, mediante el despojo de sus bienes, los que tendrían que repartirse entre los pobres y la Caja militar, y que se fraccionaran las grandes haciendas, *"Porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos puedan subsistir con su trabajo e industria y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas"*.³⁶

El 4 de octubre de 1824 se promulgó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, adoptando el sistema de gobierno republicano, representativo, popular y federal, conservando en ella muchas tradiciones de la Colonia como la intolerancia religiosa y los privilegios del clero y del ejército. Entre sus principales mandatos se hallaban las garantías individuales, la libertad de pensamiento y de imprenta.

(35) Ibidem pág. 36.

(36) Ibidem. Pág. 55.

Esta nueva República, conforme la Enciclopedia Metódica Larousse,³⁷ *'Fue reconocida por los Estados Unidos de Norteamérica y recibió ayuda económica de Inglaterra. España por su parte, al creer fácil la reconquista de México, no reconoció su independencia, sino que alentó las conspiraciones de sus nacionales residentes en nuestro país, hasta que éstos fueron expulsados, no sin daño importante a la economía de la República, ya que eran dueños de numerosas empresas y negocios prominentes'*.

En 1828 triunfó en las elecciones el general Manuel Gómez Pedraza, pero su adversario político, el general Don Vicente Guerrero se adueño del poder, que sólo pudo detentar nueve meses. A partir de estos hechos y durante los 25 años siguientes hubo unos cuarenta gobiernos, quedando el destino de la nación en manos de los generales en turno.

En estas circunstancias, continuó la vida republicana en nuestro país, en medio de graves enfrentamientos entre patriotas liberales y centralistas, que no permitieron un desarrollo económico y social estable, hasta consolidarse la reforma liberal en los años 1855 y 1856, cuyo Programa se proponía eliminar de raíz la influencia del clero y del ejército en la marcha del gobierno, y convertir al país, en una nación libre de sus viejas tradiciones y del despotismo colonial, existiendo para ello, la necesidad de acabar con los privilegios del clero y subordinarlo al Estado.

Para alcanzar este objetivo, era muy importante hacer obligatoria la enseñanza, para lo cual era necesario fundar escuelas en las ciudades y en los pequeños poblados; crear institutos de enseñanza superior y profesional en los que se diera preferencia a los conocimientos científicos, se pugnara por la libertad de prensa y por la difusión de la cultura. Para liberar a los agricultores de la obligación civil de pagar el diezmo eclesiástico, se dictó la Ley relativa, dejando este pago al dictado de la conciencia de

(37) Ediciones Larousse, Segunda Edición actualizada. México, 1988. Págs.436, 437.

los causantes, sin coacción por parte del Estado. Se acordó asimismo, la secularización de los bienes de las misiones de California y la incautación de los fondos pios de las Filipinas, declarándose legales las ventas de bienes del clero regular, por no corresponderle la propiedad de ellos, sino solamente sus productos.

Se suprimió la coacción civil para el cumplimiento de los votos monásticos, dejando en libertad a los religiosos y seglares comprometidos, para permanecer o abandonar los conventos según la voluntad de los individuos que habían hecho profesión religiosa. El gobierno decidió también, destruir el monopolio del clero en la educación, tomando para sí la atribución de dirigir la educación pública como función propia del Estado.

Durante el gobierno de Don Benito Juárez se expidieron las Leyes de Reforma destinadas a destruir el poder económico del clero y anular su intervención en los negocios civiles. La Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de junio de 1856, conocida también como Ley Lerdo, inició la modificación definitiva de los organismos que habían gozado del privilegio de la amortización durante la época colonial.

Por la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos del 12 de julio de 1859, entraban al dominio de la nación, todos los bienes que el clero regular y secular habían estado administrando con diversos títulos, tanto predios, como derechos y acciones. Este ordenamiento disponía que todos los bienes administrados por el clero secular y regular debían pasar al dominio de la nación.

La Ley que estableció el matrimonio como contrato civil, con la exigencia para la licitud y validez del matrimonio, que este se efectuara ante la autoridad civil.

La Ley que fundó el registro civil de las personas y retiró a la iglesia la facultad de registrar los nacimientos, los matrimonios y defunciones, para lo cual se instituyeron

los jueces del Registro Civil. La Ley de Secularización de los cementerios, que hacía cesar la intervención de la iglesia en la administración de los panteones, dejando ésta a cargo de las autoridades civiles y prohibiendo sepultar cadáveres en el interior de los templos.

La Ley que reducía el número de festividades religiosas, cuya tendencia era disminuir los días en que la iglesia obligaba a los trabajadores a suspender sus actividades laborales. La Ley sobre libertad de cultos que no había podido incluirse en la Constitución de 1857, por la agitación que provocó en la sociedad.

Se expidió la Ley de Instrucción Pública para garantizar la impartición de la enseñanza en todo el país, estableciendo las bases de la enseñanza laica para arrebatar al clero el monopolio de la educación de la juventud. Se fundó la Escuela Nacional Preparatoria y mejoró la enseñanza profesional, organizando las Escuelas de Medicina, de Ingeniería y de Leyes. Don Gabino Barreda fue el encargado de formular los nuevos Planes de Estudio, en los que predominaba el conocimiento de las ciencias sobre las letras, el dogma científico sobre el dogma religioso.

Se reglamentó el juicio de Amparo para garantizar adecuadamente el ejercicio de las garantías individuales frente al poder del Estado. También se expidieron los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles, que venían a sustituir la anacrónica y complicada legislación colonial en materia civil, hasta entonces vigente.

Durante el Gobierno de Don Sebastián Lerdo de Tejada, se otorgó carácter Constitucional a las Leyes de Reforma, lo que constituyó uno de los mayores adelantos de esta época, y la desamortización de los bienes del clero, el conjunto de riquezas estancadas empezó a movilizarse, con su consiguiente efecto en el desarrollo del país, dándose lugar a una transformación industrial, caracterizada por la supresión del sistema de gremios, vigente desde la época colonial y el cambio de las relaciones entre patrones y trabajadores.

La obra reformista de Lerdo de Tejada, según anota Ángel Miranda Basurto³⁸ -*Puso en práctica diversas disposiciones ya decretadas desde el Gobierno del Lic. Benito Juárez. Tuvo un tinte netamente anticlerical, prohibiendo toda clase de manifestaciones religiosas fuera de los templos, expulsando del país a jesuitas extranjeros y a las monjas religiosas de sus conventos, incluso, a las Hermanas de la Caridad, que prestaban asistencia gratuita en los hospitales*”, lo que provocó diversos motines y movimientos populares de repudio y rechazo, que no lograron en conjunto, cambiar el nuevo derrotero del gobierno de nuestro país.

El modelo liberal alcanzó su más alta expresión en la década de los ochenta en el siglo XIX, en que culminó el proceso iniciado antes de la independencia de México, para someter la iglesia al Estado y liberar así como la incipiente actividad económica, gravemente deprimida por el estado de bancarrota en que se hallaba frecuentemente el erario nacional, teniendo el gobierno que recurrir frecuentemente en demanda de préstamos a los agiotistas, originando por esta razón una deuda pública imposible de cubrir con los escasos impuestos que tributaban la agricultura, la industria y la minería, ya que éstas también se hallaban en quiebra.

La Reforma, en sus aspectos religioso, político y social finalmente se llevó a sus últimas consecuencias. El Precio que se pagó por ella fue alto, ya que su implantación dio origen a protestas e inconformidades, motines y pronunciamientos militares instigados por el clero, que al grito de *Religión y Fueros*, reclamaba sus antiguos privilegios. Por este motivo se produjeron movimientos populares que asumieron caracteres graves, particularmente en los estados de México y Michoacán, en cuya capital se pronunció el Coronel Ignacio Escalada, sin que se hayan cristalizado aún en la realidad social del pueblo mexicano, todos los objetivos que impulsaron su aplicación y desarrollo.

(38) La Evolución de México. Op. Cit. Pág. 245.

1. 8. Época Porfirista y Revolucionaria:

El General Porfirio Díaz héroe triunfante en la Guerra de Intervención Francesa y en otros eventos nacionales, fue electo por primera vez como Presidente de la República en el mes de febrero de 1877, reeligiéndose sucesivamente desde diciembre de 1888 hasta el 25 de mayo de 1911, fecha en la que fue depuesto y expulsado del país por un movimiento revolucionario nacional, encabezado por Don Francisco I. Madero.

Don Porfirio Díaz, fue un Personaje de origen provinciano y humilde, que al acceder al poder se hizo rodear por una camarilla de intelectuales, políticos y terratenientes, que le hicieron perder de vista la necesidad del avance del proceso social de México a un alto costo social, siendo por lo tanto, retrograda y retardataria su gestión gubernamental.

Ángel Miranda Basurto³⁹ nos refiere en su obra que: *"Los grandes progresos materiales alcanzados en México durante la dictadura porfirista, fueron en gran medida resultado de la explotación inmoderada de las riquezas naturales y del pueblo por parte de los capitalistas extranjeros y terratenientes mexicanos dueños de todas las fuentes y riquezas del país"*. En penoso contraste, existían en miserables condiciones, las clases trabajadoras, especialmente los habitantes del campo; los indios y los mestizos, que vivían en el inicuo sistema de peonaje en los ranchos y haciendas, y los obreros de las fábricas y de las minas, que sumaban millares y estaban sujetos a miserables salarios y a trabajos agotadores.

El sistema típico de la dictadura fue el *caciquismo*, por el cual, las autoridades locales de los estados y municipios, convertidos a su vez, en pequeños dictadores, pretendían reproducir en pequeño, el absolutismo del gobierno del Centro y sus

(39) Ibidem Pág.281.

tendencias a perpetuarse en el poder. Los caciques eran los instrumentos serviles de los altos funcionarios, así como de los hacendados y capitalistas, que imponían al pueblo su autoridad despótica por medio de prisiones arbitrarias, levas y otras formas de represión de la libertad.

Al consolidarse la industria moderna en México, los artesanos, sintiéndose incapaces de competir con los nuevos procedimientos maquinistas de producción, tuvieron que abandonar sus herramientas y convertirse en obreros asalariados de los capitalistas. Pero este proletariado, víctima de la explotación del capitalismo inició su organización defensiva, primero mediante la formación de sociedades mutualistas y más tarde, de sociedades cooperativas, que fueron los antecedentes del sindicalismo y de las luchas proletarias.

Ángel Miranda Basurto⁴⁰ nos dice que: *“A pesar de todas las adversidades a las que hubieron de enfrentarse, los obreros lograron organizarse en Círculos de Obreros libres, instituciones creadas con el objeto de velar por los intereses de los trabajadores y luchar por la mejoría de las clases proletarias. Los obreros de la región fabril de Orizaba, Veracruz, decidieron transformar su Sociedad Mutualista en Sindicato de Resistencia, creando el Circulo de Obreros Libres, de acuerdo con la tendencia esbozada en el Manifiesto de los hermanos Flores Magón”*:

El Partido Liberal Mexicano, guiado por los grupos “Magónistas” lanzó un manifiesto invitando al pueblo a continuar la lucha contra los grupos reaccionarios, formándose varias agrupaciones de resistencia como la *“Unión de Obreros de Artes Gráficas”* y la *“Confederación Nacional de Trabajadores,”* estableciendo la *“Casa del Obrero Mundial”*: Movimientos que dieron origen al posterior establecimiento del sistema de seguridad social en nuestro país.

(40) Ibidem pág. 283.

Los indígenas y campesinos por su parte, que ya desde los tiempos de los aztecas, recibían sus tierras en parcelas con la obligación de cultivarlas permanentemente dentro de los "Calpullis," (que eran las células de la colectividad), fueron despojados de ellas y obligados a trabajar como peones en las plantaciones, ranchos y haciendas, donde eran tratados poco menos que como esclavos, y así continuaron hasta el triunfo de la revolución de 1910, en que por lo menos, sus derechos quedaron garantizados en la Constitución de 1917 y en otras leyes federales protectoras de sus intereses.

La Leyes de desamortización de los bienes de la Iglesia Católica Mexicana, estuvieron lejos de servir para producir la inmensa transformación que se propusieron originalmente, porque la transferencia de la propiedad de la Curia Católica a los mestizos nacionales, se concibió como una verdadera compraventa a plazos, gravada además, por un impuesto de transmisión de la propiedad, que no les fue posible cubrir por carecer de los recursos económicos necesarios, tanto para pagar el importe de las tierras adquiridas como el impuesto de traslación, los costos de escrituración y los gastos de conservación y aprovechamiento que gravaban los terrenos adquiridos.

Al permitirse a los arrendatarios y denunciantes de bienes por desamortizar adquirirlos en condiciones más favorables, se dedicaron a buscar bienes en esas condiciones, descubriendo que también podían adquirir la propiedad comunal de los pueblos indígenas, y empezaron a llevarla a cabo, provocando que los indígenas despojados de sus terrenos, se levantaran en armas en su contra, como ocurrió en los Estados de Michoacán, Puebla, Querétaro y Veracruz. El resultado de la repartición de los terrenos de los pueblos de indígenas, fue que éstos los perdieran.

Lo anterior ocurrió, debido a que las porciones comunales de los indígenas no pudieron ser aprovechadas por falta de recursos económicos para hacerlo, procediendo en su lugar los indígenas, a venderlas a los mestizos, que ni tardos ni

perezosos, las adquirieron a bajo costo y en condiciones ventajosas, por lo que en algunos estados de la República, se trató de frenar esta práctica insana, imponiendo altos impuestos a la compraventa de tierras comunales, pero ni aun así se evitó su tráfico, resultando por el contrario, la depreciación de los terrenos que se siguieron vendiendo arbitrariamente sin cumplir mayores requisitos que el pago de impuestos por la traslación de dominio y su registro correspondiente.

Una vez que los indígenas vendían sus fracciones de terreno no tenían ya de que vivir, dejaban de ser hombres pacíficos para convertirse en soldados mercenarios, prestos a seguir a cualquier agitador, de los que abundaban en ese tiempo. Las leyes de nacionalización corrigieron en mucho a las de desamortización, porque hicieron entrar al dominio privado todos los bienes expropiados a la Iglesia; no solo los bienes raíces, sino los capitales impuestos sobre ellos. Sin embargo, produjo como efecto negativo que el movimiento de la propiedad, se limitara solamente a los bienes eclesiásticos expropiados, deteniéndose y aún retrocediendo, en los demás bienes desamortizables.

Una Ley promulgada en 1894, permitió a las compañías particulares deslindar tierras mediante contratos, con lo que se formaron enormes y poderosos latifundios, mediante el despojo de rancherías y ejidos a los indios y a los mestizos, quienes carentes del dinero necesario para defender sus propiedades las perdieron, para quedar en manos de terratenientes y de compañías extranjeras, que en conjunto, llegaron a cubrir una cuarta parte del territorio nacional.

A pesar de los avances logrados particularmente por los campesinos, a partir del triunfo de la Revolución y la inclusión de sus derechos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en leyes especiales, aún está pendiente la legislación y la reglamentación que haga efectivo su desarrollo y superación del nivel de vida al que se les ha confinado desde la conquista de México por los españoles, ya que aun cuando han participado en todos los movimientos sociales del país, y han sufrido los efectos destructivos de los mismos, no han obtenido para su sector, los beneficios sociales y económicos que les adeuda la República.

1. 9. México Contemporáneo:

La etapa constructiva de la Revolución Mexicana especialmente referida a la búsqueda del bienestar de los mexicanos, se proyectó desde la publicación del programa y manifiesto político del Partido Liberal Mexicano, en cuyo punto 27 proponía que, entre otros asuntos vitales, se reformara la Constitución en el sentido de *“Establecerla indemnización por accidente y la pensión a los obreros que hayan agotado sus energías en el trabajo”*.

Por este y otros motivos diferentes, la prolongada tiranía del Gobierno del Gral. Porfirio Díaz, generó un movimiento social revolucionario que después de un periodo de lucha armada y política lo derribó, abriendo la posibilidad de continuar el avance del progreso de la nación mexicana, interrumpido por la opresión de los sucesivos gobiernos que había encabezado el mencionado dictador, y cuya influencia perduró hasta el régimen del General Alvaro Obregón.

Para ello y como la dictadura porfirista había destrozado prácticamente la Constitución de 1857, el presidente Carranza para fortalecerla, convocó un Congreso Constituyente que elevara a rango constitucional las reformas dictadas durante la contienda. Ángel Miranda Basurto⁴¹ nos refiere que: *“El Congreso se instaló en Querétaro, Qro., el 1° de diciembre de 1916, figurando en él, muchos políticos y militares que habían participado en el combate, integrando un grupo renovador dominante que se inclinó por elaborar una nueva Constitución, en lugar de las reformas propuestas, que incluyera entre otras modalidades, derechos y garantías para los obreros y campesinos, tantas veces retrasadas”*.

La nueva Constitución, rompiendo los moldes jurídicos establecidos hasta entonces

(41) Ibidem págs. 327 y sigs.

a partir del 5 de febrero de 1917, incluyó principios avanzados de reforma social y derechos en favor de los campesinos y los obreros. Junto con las garantías individuales, incluyó también, nuevos principios destinados a consagrar las llamadas garantías sociales.

En el Capítulo de Garantías Individuales, quedó establecida la libertad de pensar y de creer y la libertad de poseer el producto legítimo del trabajo, otorgándose además, amplia libertad de imprenta sin más limitaciones que el respeto al orden, la moral y la vida privada. En cuanto a las reformas sociales declaró que la tierra, el agua y otros recursos naturales son propiedad de la nación, y que los particulares sólo pueden explotarlos mediante el consentimiento del Estado. Se adoptó un Código de Trabajo muy avanzado en cuanto a salarios, jornadas y condiciones laborales.

Siguiendo con esta tendencia, en 1919 se formuló un proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito y Territorios Federales, que proponía la integración de Cajas de Ahorro para auxiliar a trabajadores desempleados; el fondo proponía la aportación del cinco por ciento de los salarios y, por parte de los patrones, un cincuenta por ciento de la cantidad que correspondiera a los asalariados.

El maestro Briceño Ruiz ⁴², consultado en este tema, nos comenta que: *"En 1921, el Presidente Álvaro Obregón ordenó la elaboración del Proyecto de Ley del Seguro Social que había de aplicarse en el Distrito Federal. En su exposición de motivos reconoce que las desgracias que afligen a las clases trabajadoras no habrán de tener su origen en la falta de leyes, sino en las dificultades para su aplicación, lo que convierte los derechos legales en simples derechos teóricos, porque dejan a los trabajadores la tarea de exigir su cumplimiento"*.

El Código de Trabajo del Estado de Puebla, establecía que los patrones podían sustituir el pago de las indemnizaciones por riesgos profesionales, mediante la

(42) Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Op. Cit. Pág.83

contratación de seguros a sociedades legalmente constituidas y aceptadas por la Sección del Trabajo y Previsión Social. Una disposición similar contenía el artículo 290 del Código Laboral del Estado de Campeche. Las Leyes del Trabajo de Tamaulipas y de Veracruz en 1925, incluían la modalidad del seguro voluntario. Los patrones podían sufragar sus obligaciones en los casos de enfermedades o accidentes profesionales de sus trabajadores mediante un seguro contratado a su costa con sociedades que pudieran otorgar garantía con aprobación de los gobiernos estatales.

Los patrones que optaran por asegurar a sus trabajadores, no podían dejar de pagar las cuotas sin causa justificada, contando los trabajadores y las aseguradoras con acción para obligarlo al cumplimiento de sus obligaciones por medio de juicio sumario seguido ante la Junta de Conciliación y Arbitraje. Paralelamente, el Gobierno Federal llevó a cabo los primeros intentos para establecer un sistema de seguros para los trabajadores y empleados a su servicio.

Según los archivos de antecedentes de la Ley del ISSSTE:⁴³ *"En 1925, se expidió la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, conforme a la cual los funcionarios y empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Gobiernos de los Territorios Federales, tenían derecho a recibir una pensión al llegar a los 55 años de edad y 30 de servicios, o cuando quedaren inhabilitados para el trabajo. En el supuesto de muerte del trabajador, se confiere el derecho de pensión a sus beneficiarios."*

El financiamiento de este seguro tendría que cubrirse mediante aportaciones del gobierno federal y cuotas de los empleados, para lo cual se creó un organismo administrador desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al que se denominó Dirección Gral. De Pensiones Civiles y de Retiro, que al principio operó con un sistema de pérdida de la antigüedad acumulada, salvo reintegro de su importe.

(43) Antecedentes generales de la Ley del ISSSTE. México, 1960. Pág. 9

El maestro Néstor de Buen Lozano⁴⁴ nos dice que: *“Sólo a partir de la superación de la tendencia individualista, se concibe que el Estado tome a su cargo la previsión social. De hecho, su adopción expresa el tránsito del Estado liberal al Estado social, que más allá de sus funciones típicas diseñadas por Montesquieu, asume responsabilidades que le eran ajenas”*:

Entrando al análisis del establecimiento del seguro social en nuestro país, podemos señalar que tocó al general Álvaro Obregón enviar al Congreso de la Unión, un proyecto de ley para la creación del Seguro Social Obrero, que fue aprobado el 2 de junio de 1921, sin que llegara a promulgarse por la inestabilidad social en el país. En los antecedentes generales de la Ley del ISSSTE,⁴⁵ se registra que: *“El 13 de noviembre de 1928, se estableció el Seguro Federal del Maestro, por el que se disponía la constitución de una mutualidad con el fin de auxiliar a los deudores de los asociados fallecidos”*:

Las leyes laborales de los Estados de Aguascalientes e Hidalgo disponían que: *“Se declara de utilidad pública el establecimiento de instituciones, corporaciones o sociedades que tengan por objeto asegurar a los trabajadores contra los accidentes o enfermedades profesionales, y las autoridades deberán darles toda clase de facilidades para su organización y funcionamiento”*: En forma general, este fue, entre otros, el preámbulo de las acciones políticas y sociales que indujeron el establecimiento del sistema de seguros sociales en México.

Para este efecto se propuso la modificación de la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, que haría obligatorio un seguro de trabajo que contrataría el gobierno de la República, para cuyo apremio, el general Plutarco Elías Calles, Presidente de la República, a través del Partido Nacional Revolucionario, luchó porque se elevara a la categoría de ley el proyecto del Seguro Social Obrero, recientemente aprobado.

(44) Apuntes sobre Seguridad Social. Oop. Cit. Pág. 54.

(45) *Ibidem* pág.12

Siguiendo este propósito, en 1929, el Lic. Emilio Portes Gil, siendo Presidente de la República propuso al Congreso de la Unión, la federalización de la legislación del trabajo, suprimiendo las facultades de los gobiernos de los estados para legislar sobre esta materia, induciendo el proceso de desarrollo social, político y económico de nuestra nación, prohiendo el establecimiento del seguro social en México.

Durante el periodo presidencial del Gral. Lázaro Cárdenas del Río, se impulsaron hasta tres proyectos de ley del seguro social, que comprendieron la cobertura de los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos. Acción que fue seguida por el general Don Manuel Ávila Camacho, con el propósito de proteger a los mexicanos en las horas adversas, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo y en la vejez que por la pobreza de la nación se tuvo que vivir.

Con este impulso tan decidido, en 1941 el Lic. Ignacio García Téllez, entonces Secretario del Trabajo y Previsión Social, creó el Departamento de Seguros Sociales, con atribuciones de llevar a cabo los estudios pertinentes al establecimiento de seguros sociales con las siguientes atribuciones: Estudio de proyectos que se relacionan con el establecimiento de seguros sociales sobre vida, invalidez, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, de acuerdo con lo ordenado en la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional.

Las acciones coordinadas sobre la materia desembocaron en la formulación del anteproyecto de ley del seguro social de la nación mexicana, que fue opinado favorablemente por la Organización Internacional del Trabajo, el 4 de agosto de 1942, aprobado por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en Santiago de Chile, el 14 de septiembre de 1942 y promulgado en nuestra República como Ley del Seguro Social en México, el 19 de enero de 1943, materializando la seguridad social en nuestro país y haciendo realidad una de sus más grandes aspiraciones.

CAPITULO 2

MARCO CONCEPTUAL

El marco conceptual de los seguros sociales y de la seguridad social está constituido por los principios, bases y lineamientos que establecen su campo de acción, dentro de los cuales se hace realidad la previsión de los riesgos y contingencias que amenazan a los individuos dentro de la sociedad, brindándoles seguridad y auxilio frente a los posibles daños que pudieran sufrir y los medios para lograr resarcirlos y, de esa forma alcanzar sus propósitos y objetivos.

La seguridad social tiende a proteger a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudiera afectarles en los aspectos psíquico, físico, moral, económico, social y cultural; el seguro social en cambio, no está en posibilidad de proteger contra dichos riesgos a todas las personas, tanto por las limitaciones de su naturaleza jurídica como por la imposibilidad de contar y disponer de los recursos que habrían de requerirse para alcanzar dicho propósito.

La protección que los seguros sociales y la seguridad social se proponen otorgar a sus beneficiarios en términos de su respectiva legislación, varía conforme a la actividad y el nivel cultural de los asegurados, así como del desarrollo económico de las naciones y de los presupuestos disponibles para conferir los servicios y las prestaciones que la legislación establezca a su cargo. El propio Seguro Social no puede proponerse la protección de sus derechohabientes frente a todas las contingencias, ya que éstas, son tan variadas que sería imposible codificarlas en los ordenamientos legales que los regulen, además, de tener que garantizar la existencia de los fondos económicos necesarios para ese efecto.

Por lo anterior, el estudio y análisis de los conceptos que enmarcan la esencia de los Seguros Sociales y de la Seguridad Social, nos permitirán identificar de la mejor forma posible su alcance y contenido, con el fin de entender su técnica y desarrollo

desde sus orígenes hasta la época que nos ha tocado vivir; en la búsqueda constante de seguridad, progreso y desarrollo social.

No es posible configurar un sistema o conjunto de normas que puedan conferir a la seguridad social concreción de ciencia o disciplina del conocimiento según lo anotado por el maestro Alberto Briceño Ruiz, razón por la que se torna en un objetivo por alcanzar, tanto por los individuos como por la sociedad en su conjunto, y que al conseguirse, refleje cotidianamente, una mejor perspectiva de vida, que disminuya la inseguridad a la que nos encontramos expuestos.

Una nueva revolución económica: *la petrolera*, iniciada en 1973, bajo la égida de la Organización de los Países Productores de Petróleo (OPEP), cambió drásticamente el ritmo ascendente del capitalismo social, por la desmedida alza de los precios del petróleo, principal insumo de la industria y del desarrollo, misma que colocó a un pie de la quiebra a las empresas y a los países enteros. La palabra "crisis"; asumió un nuevo valor que conjuntó inflación con desempleo, poniendo nuevamente al derecho social a navegar en medio de tempestades económicas que aún no arriban a buen puerto, por el elevado desempleo que sostiene, entre otros efectos, la reconversión industrial de nuestro tiempo.

El agotamiento de los modelos previos de desarrollo basados en la exportación de materias primas a buen precio; adquisición de tecnología cara y muchas veces obsoleta; aceptación de empresas multinacionales creadoras de empleo y exportadoras de divisas y las constantes luchas políticas de los pueblos dentro y fuera de sus fronteras, han incrementado el rigor de las crisis recurrentes, en grave perjuicio de las sociedades de las naciones en desarrollo.

Y es que, en la actualidad, las materias primas se pagan por debajo de su precio real; los créditos externos se cobran con intereses mucho más altos y el excesivo pago del servicio de la Deuda externa provocan dramáticas consecuencias en las economías de los países que tienen necesidad de transitar por tales circunstancias.

2.1 La Previsión Social:

Para Walker Linares⁴⁶ previsión social es: *"El conjunto de instituciones tendentes a hacer frente a los riesgos que se ciernen sobre las clases económicamente débiles y que se dirigen a implantar una cierta seguridad social; tales instituciones son los seguros sociales, las cooperativas y las mutualidades"*.

Para Krotoschin⁴⁷ previsión social es: *"El conjunto de iniciativas espontáneas o estatales dirigidas a aminorar la inseguridad y el malestar de los económicamente débiles. Su forma principal es el seguro social en consecuencia con el Derecho del Trabajo. La previsión social, no considera al trabajo como condición para darse, sino que tiene otros propósitos, como la protección de la familia, de los sectores económicos débiles y en general, de los seres humanos"*.

Como puede observarse, la previsión social no se limita a un sector determinado de la población como lo hace el Derecho del Trabajo, cuya razón de ser consiste en la creación de normas de conducta al rededor del factor trabajo, reduciendo su aplicación a trabajadores y empleadores, sino que se ocupa de la creación de normas con respecto a la vida general de sectores más amplios de la población.

La previsión social parte de la necesidad de prevenir el estado menesteroso de los individuos cualquiera que sea su ocupación o profesión, en tanto que el Derecho del Trabajo, se propone dar plena satisfacción al trabajador en sentido estricto. Consecuente con lo anterior, *la previsión social* ha adquirido el carácter de una disciplina independiente del Derecho de Trabajo.

Santiago Barajas Montes de Oca,⁴⁸ entiende por *previsión social*: *"A conjunto de acciones públicas o privadas destinadas a la protección en general y de los trabajadores y sus familias en lo particular, contra las contingencias o desastres"*.

(46) Diccionario de Derecho Usual. Op. Cit. Pág. 366

(47) Ibidem pág. 368.

(48) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Edit. Porrúa, México, 1988, Págs. 2533 a 2535.

La seguridad social tanto en su creación como en su funcionamiento, ha sido una conquista del siglo pasado y ha formado parte de la previsión social, que en su amplio campo de acción comprende no sólo los sistemas de seguros que en su marco de referencia se han establecido, sino toda clase de protección a diversos grupos humanos o a determinados sectores de la población.

Los gobiernos, compenetrados del principio de que *"Unasociedad sana, protegida y con un futuro bien cimentado"*; constituye el principal factor de progreso de una comunidad política que permite al Estado el logro de sus fines, han organizado instituciones que abarcan todo ese campo y que hoy son modelo en el mantenimiento y extensión de los servicios sociales que otorgan.

Por esta razón, la previsión social no se ha concretado a la idea exclusiva de conservar para el hombre su energía de trabajo por mayor número de años, sino que su dirección se orienta hacia otros objetivos que podemos sintetizar de la siguiente forma:

- a) La búsqueda de un ingreso que permita al trabajador y a su familia una existencia decorosa dentro de la sociedad en que vive;
- b) La ampliación de un régimen de seguros que comprenda el mayor número de contingencias posibles que cubran los riesgos profesionales, accidentes o enfermedades, tanto los que provienen de la actividad productiva como de los riesgos ordinarios.
- c) El otorgamiento de recursos económicos cuando sobreviene la desocupación, ya sea por desempleo debido a descensos en la producción, por incapacidad temporal o por ancianidad;
- d) A la concesión de satisfactores no económicos de índole personal o familiar como las actividades culturales, recreativas, deportivas o de *"ocio activo"* como hoy se le denomina;

e) A la garantía de una vejez digna, de ser posible independiente, en la que no se carezca de los recursos básicos para sobrellevarla hasta el último destino.

El trabajo, en todos sus conceptos, ha sido el promotor de estos beneficios al constituir la base real de la sociedad. Como expresa Marx, al hablarnos de los momentos decisivos de toda la vida. *“El trabajo, adquiere sus más altas dimensiones en cuanto es fuente del salario y de las actividades humanas del futuro”*. Por esta razón, cuando la actividad presente se torna difícil o imposible, surge la necesidad de pensar en previsiones, en la seguridad social o en regímenes que protejan la vida y faciliten las actividades de los hombres en la sociedad.

La previsión social en nuestro país ha alcanzado un notable desarrollo no obstante los factores negativos que en ocasiones se presentan y dificultan su implantación y desenvolvimiento. Desde principios del siglo XIX, la preocupación por asegurar la vida de los trabajadores dio origen a las primeras reglamentaciones laborales y sociales.

Históricamente, antes de aparecer el Derecho del Trabajo entre nosotros, surgieron leyes que impulsaron el mutualismo, la seguridad social incipiente y los primeros derechos sociales, medidas que se afirmaron en la Constitución de 1917, con la inclusión de disposiciones constitucionales donde está la base de la previsión social mexicana, la que particularmente está referida en los Artículos 3º, 27, 28 y 123, cuya redacción y contenido representan el mayor elogio al trabajo humano y constituyen antecedentes de nuestros actuales seguros sociales.

México es o era, uno de los países que marcha a la vanguardia en materia de seguridad social, gracias a lo avanzado de sus normas constitucionales y las leyes particulares que plasman en la realidad los anhelos y los postulados de la Revolución Mexicana, que fue y es también, lucha contra la miseria, la ignorancia y el abandono en un medio en el que la solidaridad y la previsión social son el medio para vencerla.

2.2 El Seguro Privado:

La creación de las sociedades mercantiles respondió en gran parte a la intuición de los riesgos, por ello, los riesgos mercantiles se van repartiendo entre los socios con tendencia a distribuir el riesgo total, de esa forma nace el seguro marítimo, que es la primera forma de seguros que aparece y de él nacen las demás aplicaciones que se fueron perfeccionando a través del tiempo hasta establecer entre otros, la figura de los seguros privados bajo la supervisión del Estado.

En épocas más recientes, la industrialización dio origen a una nueva y numerosa categoría de trabajadores: la de los obreros de las fábricas, que dependían por completo del cobro regular de sus salarios para su sustento, y que si dejaban de percibirlos al quedar desempleados, caer enfermos o sufrir un accidente de trabajo o alcanzar una edad demasiado avanzada para trabajar, podían caer en la indigencia.

Los intentos para prevenir esta amenaza adoptaron diversas formas: cajas o bancos de ahorro; ordenanzas para los empleadores de mantener a los trabajadores enfermos o heridos; difusión de sociedades y asociaciones de ayuda mutua y empresas de seguros que permitían a los trabajadores cubrir sus propios riesgos, siempre que contaran con los medios económicos para hacerlo, lo que había resultado un error, ya que el grueso de los trabajadores se encontraban enfrascados en su lucha por sobrevivir hasta el día siguiente, sin posibilidades para prevenir los riesgos sobrevinientes

Por ello, como ya lo mencionamos en el anterior Capítulo, en la segunda mitad del siglo XVII se organizaron y regularon organismos creados por ley especial para ocuparse, entre otros, de la recaudación, administración e inversión de las aportaciones jubilatorias para el pago del retiro o jubilación de los empleados y obreros de la Administración Pública y de la actividad privada.

Este seguro, hizo posible incluir dentro de sus alcances a numerosos grupos de personas de distintas actividades y cumplir su cometido utilizando *el reaseguro*, que es la forma jurídica por la que una aseguradora toma sobre sí, todo o en parte, los riesgos asegurados por un primer asegurador; incluso, muchas empresas recurrieron a este contrato para asegurar a sus trabajadores contra los riesgos o accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Los seguros privados se convirtieron en verdaderas instituciones de seguridad, cuya finalidad fue la de proteger y garantizar las diversas operaciones de comercio principalmente marítimas, en las que se estableció y desarrolló el concepto de *riesgo*, y el éxito de su empleo hizo posible que se aplicaran a una variedad de operaciones que incrementaron la experiencia, tanto en el cálculo de los riesgos como en el otorgamiento de prestaciones, beneficios y utilidades.

Como consecuencia de lo anterior, algunos principios del seguro privado resultaron de gran interés para la estructuración del Seguro Social, entendido este último, como un sistema jurídico regulado y administrado por una institución a través de la cual, una parte llamada asegurado, hace que se le prometa en provecho suyo o de un tercero, familiar o dependiente, una prestación por parte de otro, que es el asegurador, mismo que la otorga conforme a estadísticas realizadas.

El maestro Briceño Ruiz ⁴⁹ nos refiere en su obra que: *"En la Ley de los Grandes Números, el valor de la prima es inversamente proporcional al número de los riesgos asegurados, por ello, la contribución puede, al ser calculada, comprender el riesgo, los gastos generales y la utilidad. El costo del seguro es la base del precio de venta, que debe ser suficiente como para cubrirlo íntegramente y permitir una utilidad, por lo que la prima constituiría un factor del costo recuperable por medio del precio o, lo que es lo mismo en última instancia, tiene que ser pagada por el consumidor; de esa forma, el seguro privado grava el consumo"*.

(49) Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Op. Cit. Págs. 62 y 63.

2. 3. Teoría del Riesgo Profesional:

Enrique Larios Díaz⁵⁰ nos dice que la palabra "Riesgo" proviene del latín *rescare*, *riesco*; que significa *cortar, contingencia o proximidad de un daño*. "Profesional" se origina en las palabras latinas *professio*, *profesionis*, adjetivo de la palabra *profesión*, empleada usualmente durante los siglos XIX y XX. Se refiere a lo concerniente o relativo a la profesión o práctica de la misma".

Guillermo Cabanellas⁵¹ manifiesta en su obra que: *"La teoría del riesgo profesional preconizada por Delacroix en Francia, surgió en el siglo XIX, fundándose en la concepción de que la lesión funcional u orgánica que sufra el trabajador debe reputarse efecto o consecuencia directa del mismo trabajo prestado. Para llegar a esta conclusión se necesitó que las opiniones más diversas fueran sostenidas en numerosos proyectos de ley fracasados, antes de consagrarse por primera vez en la Ley francesa de 1898"*.

De acuerdo con estas teorías, la empresa es la responsable de cubrir a los trabajadores sus salarios salvo los casos previstos en las leyes y, además, está obligada a reparar los daños que el trabajo produzca, cualesquiera que sean su naturaleza y las circunstancias en que este se realiza.

La teoría del riesgo profesional estaba referida al riesgo grave y a determinadas actividades mecanizadas, toda vez que producían un riesgo que no se generaba en otros trabajos humanos, de ahí que el Derecho del Trabajo previera la necesidad de sustituir las viejas palabras "riesgo profesional" por un término más apropiado que es el de "riesgo de trabajo". Desde luego, sólo se refirió a una variación terminológica, puesto que el Derecho Laboral protege con los mismos beneficios todas las formas de trabajo de carácter subordinado.

(50) Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. Inst. de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1994, Pág. 376

(51) Diccionario de Derecho Usual. Op. Cit. pág. 605.

En la doctrina, fue el tratadista Saleilles, citado por G. Cabanellas⁵² el que construyó una nueva teoría basándose en los artículos 1384 y 1386 del Código Civil francés. Este autor parte del supuesto de que el daño causado por un objeto debe ser soportado por su propietario, que es quien se beneficia, abstracción hecha de toda culpa y sostiene que: *“Todo accidente debido a una causa inherente a una cosa, aunque esta causa sea puramente fortuita, provoca la responsabilidad del propietario de la cosa; pues, entre el propietario de la cosa y la víctima, resulta justo que sea el primero quien soporte las consecuencias del accidente”*.

Esta teoría de la responsabilidad objetiva, aplicada a los accidentes del trabajo primero, y posteriormente a las enfermedades profesionales, es la conocida generalmente como la Teoría del Riesgo Profesional. El propio autor G. Cabanellas,⁵³ concluye su razonamiento agregando que: *“La ley le impone al empresario como cargas, las probabilidades desfavorables, los riesgos de la industria, de la profesión, cuyo resultado es el riesgo profesional, tal es el fundamento que pesa sobre el industrial y sobre el empresario”*

El individuo que agrupa a su alrededor otras actividades, que se rodea de obreros y de maquinas, crea un organismo cuyo funcionamiento no marcha sin inconvenientes y puede ocasionar perjuicios, abstracción hecha de toda culpa imputable a aquel que lo dirige; esos accidentes inevitables que constituyen peligros inherentes a las empresas, que tiene como único propósito el desenvolvimiento de la actividad humana hacia un fin lícito, constituyen precisamente, *el riesgo profesional*; que tendrá que ser soportado por aquel en cuyo interés funciona el organismo que el mismo ha creado o adquirido en propiedad."

El riesgo profesional se conceptúa como "El conjunto de causas de peligro permanente superiores a toda prevención de seguridad, que radican en las condicio--

(52) Ibidem pág. 606.

(53) Íbidem pág. 608.

nes mismas de la industria y en las necesidades impuestas a su funcionamiento". Cuando ya parecía que esta tesis estaba aceptada por la doctrina en su generalidad y por la mayoría de las legislaciones en lo particular, aparecen nuevas teorías, basándose en el principio del riesgo social, que más que tratar de completar *la teoría del riesgo profesional*, la sustituyen por la teoría de *la seguridad social*.

De acuerdo con lo expresado por Alfredo Sánchez Castañeda⁵⁴ *"Es la comunidad la que ha de atender a las deficiencias de los individuos y suplirlas. El inválido del trabajo necesita ayuda, socorro y consideración mediante un completo sistema de seguros. Afirma que si constituye un riesgo para la sociedad el que cualquiera de sus miembros quede incapacitado para el trabajo, debe establecerse el seguro con carácter obligatorio."*

Santiago J. Rubinstein,⁵⁵ *"Menciona como riesgo de trabajo "Los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo de sus labores"*. La evidente modernización del trabajo principalmente el industrial, hizo aumentar el riesgo de los accidentes de trabajo, por lo que estima que al empresario que se beneficia con la producción se le debe considerar responsable de las consecuencias que se produzcan durante el desarrollo del trabajo que le prestan sus trabajadores.

Refiere G. Cabanellas,⁵⁶ que *"Hasta fines del siglo XIX, la actitud legislativa general y la misma doctrina, no detenían su atención en la responsabilidad proveniente de los daños y accidentes producidos con ocasión del trabajo subordinado por cuenta ajena. De no mediar culpa o dolo por parte del empresario, cuya prueba correspondía al trabajador, éste debía soportar la "mala suerte" de ser víctima de alguna desgracia durante la prestación de sus servicios, lo que creaba para los hogares obreros, la trágica perspectiva de la segura miseria"*.

(54) Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. Op. Cit. Pág. 376

(55) Diccionario de Derecho Usual. Op. Cit. Pág. 605.

(56) Íbidem Pág. 606.

En la actualidad, *los riesgos de trabajo* se definen como "Los accidentes y enfermedades a los que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo". *Los riesgos de trabajo* así entendidos se clasifican en dos grandes apartados: *Accidentes de trabajo* y *Enfermedades de trabajo*.

Por *accidente de trabajo* la legislación mexicana entiende: "Toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en el ejercicio o con motivo del trabajo". También se considera accidente de trabajo el que sufra el trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar de trabajo y viceversa.

Por *Enfermedad de trabajo*, "Todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo, o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios". En todo caso y para efectos de su determinación, serán enfermedades de trabajo las consignadas en la Ley Federal del Trabajo.

En la reforma procesal a la Ley Federal del Trabajo de 1970 se establece que no libera al patrón de responsabilidad el hecho de que el trabajador explícita o implícitamente hubiese asumido los riesgos de trabajo, por lo que de acuerdo con la Ley no producirá efecto legal alguno la renuncia verbal o escrita que haga el trabajador de cualquiera de sus derechos y prerrogativas consignadas en las normas laborales.

El verdadero avance en esta materia acabará con las distinciones de riesgos de trabajo y los que sean ajenos al mismo, para contemplar únicamente al sujeto. Desde el punto de vista orgánico funcional, poco cuenta para la lesión sufrida el motivo que la haya originado y la parte afectada del organismo sufrirá igual demérito ya se trate de un accidente o enfermedad de trabajo, o sea otra su etiología.

2. 4 La asistencia social:

La palabra "asistir" deriva del vocablo latino "assistere" que significa detenerse junto a algo; *sistere* proviene del griego *hystemi* que se traduce en acudir, concurrir, estar; contribuir con los propios medios o esfuerzos a que alguien salga de algún apuro o mala situación. *Social* procede del latín "socialis"; que es lo perteneciente o relativo a la sociedad. De lo anterior, se puede concluir que la asistencia social, es la ayuda que se presta por la sociedad o por el Estado a determinadas personas que carecen de lo indispensable para sobrevivir.

Históricamente, conforme a lo expresado por Jaime Araiza Velázquez,⁵⁷ "Se entiende por asistencia social "La ayuda económica, material, cultural y moral a las clases necesitadas de la sociedad, o de cooperación a la mejora extraprofesional de los trabajadores y otros grupos o categorías sociales. Nace de las brillantes ideas de Luis Vives y del Padre Mariana, quienes fueron los primeros en enarbolar la filosofía de la asistencia social que alcanzó su desarrollo después de la Revolución francesa":

Niños sin hogar, soldados rehabilitados, presos, estudiantes, menesterosos y otras personas indigentes son los primeros sujetos de las buenas obras de las personas y de organismos públicos y privados instituidos para ese efecto, sin embargo, como ya quedó asentado anteriormente, esta ayuda se encuentra limitada por las posibilidades económicas de las corporaciones, fundaciones y demás organizaciones similares.

Con el tiempo, se ha llegado a configurar un *Derecho Asistencial*, como rama del Derecho Social, destinado a la protección de los económicamente débiles. Su sustento está cimentado en el principio de que toda persona tiene derecho a la subsistencia; a poseer lo necesario para poder vivir; y de no estar en condiciones de

(57) Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. Op. Cit. Pág. 73.

ganarlo o de no conseguirlo honestamente, ese derecho de los necesitados ha de ser satisfecho, como deber moral, por la colectividad que tiene la obligación de auxiliarlos. La asistencia social también comprende la manutención de los niños, de los inválidos y de los ancianos.

El concepto de asistencia social no gozaba de las simpatías de las clases trabajadoras que aún favorecidas materialmente por ella, se sentían lastimadas por concederles como caridad, lo que debería constituir un derecho; a este respecto *García Oviedo*⁵⁸ precisa que: *“La asistencia era un acto de altruismo y caridad, y sólo comprendía al verdaderamente indigente o necesitado”; en tanto que en el seguro social, el asegurado contribuye a las cargas y adquiere un verdadero derecho sin que tenga que tomarse en cuenta su situación económica”*.

En la doctrina, la *asistencia social* se ha considerado como uno de los instrumentos protectores de que se vale el Estado para remediar y proteger contra la indigencia, y señala que ésta, es un estado de privación en que incurre la persona a quien le faltan total o parcialmente los medios indispensables para satisfacer las necesidades más esenciales de subsistencia.

Una asistencia social regida por el Seguro Social, fue en principio, la extensión de sus beneficios aún a las personas no aseguradas, sólo que, ya que en tanto que *la asistencia social* se nutre con fondos públicos o voluntarios, el seguro social lo hace además, con las cuotas y aportaciones de los trabajadores y patronos. El menesteroso puede pedir o implorar, pero no exigir la ajena obligación, por ello, G. Cabanellas⁵⁹ nos dice que: *“Se asiste al que ha sufrido o sufre un mal. Así la compasión y la voluntad presiden la asistencia, en tanto que, un derecho, una técnica rigurosa y una reglamentación estricta estructuran los beneficios del seguro social”*.

(58) *Ibidem* pág. 73.

(59) *Diccionario de Derecho Usual*. Op. Cit. pág. 606

Actualmente, el mundo va hacia un concepto moderno de *asistencia social* al proponerse proteger no sólo las necesidades más elementales del ser humano, sino las fundamentales para su desarrollo. Su cobertura de acción se amplía para proteger a los grupos sociales más limitados de recursos económicos, inclusive a los indigentes.

En nuestro país, en 1986 se implantó *la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social*. En su exposición de motivos destaca que: "De tal manera se transforma radicalmente el perfil de *la asistencia social*, que la realización de las acciones asistenciales adquiere desde el punto de vista constitucional y legal una dimensión programática, como obligación del Estado, estableciendo las condiciones para que los grupos más necesitados de la población gocen progresivamente de los satisfactores que aseguren el pleno ejercicio de su derecho a la protección de la salud".

Por esta Ley, el Estado Mexicano queda comprometido a proporcionar en forma sistemática servicios de asistencia social y a normar, promover y coordinar, los que brinden los sectores social y privado, a fin de alcanzar el objeto establecido. La asistencia social se divide en dos grandes campos de acción. Por una parte, la protección de los individuos y grupos más débiles de la sociedad, y por la otra, la realización de labores de fomento de la integración familiar y comunitaria con el propósito, entre otros, de abatir los índices de marginación a través de una acción educativa y orientadora.

El artículo 3° de la Ley de Asistencia Social mexicana, define la *asistencia social* "Como el conjunto de acciones tendentes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva".

En este espacio, es muy importante referir lo expresado por Jaime Araiza Velázquez,⁶⁰ quien menciona que:

“En México, no obstante la coexistencia de diferentes tipos de protección social entre los que se encuentran la caridad, la beneficencia, el mutualismo, la asistencia social tradicional, la promoción social y la seguridad social otorgadas las primeras por los particulares y las últimas por el Estado, se cuenta ya con criterios que se inscriben en las últimas recomendaciones de organismos internacionales como el Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas, que ha marcado la pauta a través de las recomendaciones originadas en las Conferencias Mundiales en donde se han tratado los temas del desarrollo en relación con la infancia, la población, el medio ambiente, la condición social y jurídica de la mujer o el bienestar de la familia”.

Dichas recomendaciones del invocado Consejo, tienen el propósito de inducir en la comunidad internacional la concepción del ser humano como el fin supremo de la organización para el desarrollo de sociedades más democráticas y eficaces, que alcancen mayores y mejores niveles de bienestar social para todos sus integrantes, olvidándose del hombre abstracto que contempla la filosofía, para considerar al auténtico ser social que labra los campos, cosecha los frutos de la tierra, levanta ciudades con sus calles, edificios, iglesias, elabora máquinas, utilería, mercancías que después comercializa etc.

Por lo expuesto, es muy importante desarrollar y establecer el marco legal y normativo dentro del cual el hombre se ponga al servicio del hombre real, a fin de que los hombres de cada nación y los que integran la humanidad, puedan crear un mundo en el que desarrollen libre y plenamente sus potencias materiales y espirituales en beneficio de la cultura y del bienestar universal de los propios seres humanos.

(60) Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. Op. Cit. Pág. 74

2.5 El Seguro Social Obligatorio:

La vida en sociedad sólo se puede llevar a cabo si se cuenta con los elementos indispensables para la atención de las necesidades mínimas y los instrumentos adecuados para mantener y acrecentar los niveles de existencia. De ahí que uno de los objetivos de la actividad humana sea el de disminuir elementos de inseguridad y, sin bien es cierto que la amplitud del término "*seguridad*," hace que todas las artes y las ciencias queden incluidas en su contenido, también lo es que la ciencia obliga a concretar el objeto del conocimiento para ordenarlo, sistematizarlo y derivar del mismo, principios de validez general y de aplicación específica.

Dentro de este contexto, la creación de los Seguros Sociales con carácter obligatorio inicialmente en Alemania, después en Inglaterra, Francia, Bélgica, Estados Unidos, Nueva Zelanda y luego en otros países, permitió la formulación de principios y el logro de objetivos. Sus normas jurídicas dan lugar a instituciones cuyo desarrollo le brinda autonomía dentro de la ciencia del Derecho.

Los Seguros Sociales así concebidos, imponen cargas financieras a patrones y gobiernos con una moderada participación de los trabajadores. Para el gobierno implicó la estructuración de un instrumento jurídico de paz social. Con relación a los patrones, mantuvo el sistema económico sin graves alteraciones y para los trabajadores, resultó tranquilizador al garantizar su existencia en la vejez o frente a una imposibilidad de trabajo.

El Seguro Social brinda protección inmediata a los proletarios frente a los infortunios más graves como la enfermedad, accidentes, vejez, desempleo y muerte, ya que el ser humano busca la satisfacción de sus necesidades primarias para después aspirar a bienes que trasciendan el ámbito material. El desarrollo amplía el marco de satisfactores indispensables, de tal suerte que esas necesidades no son las mismas para todas las personas".

En el Seguro Social, el servicio no está medido por la prima sino por la necesidad de atender una contingencia. En tanto que en el Seguro Privado, la prestación responde a una cuantificación proporcional a la prima que se aplica conforme a la prestación calculada considerando la obtención de utilidades, el Seguro Social es un instrumento adecuado de distribución del ingreso, y la prima es proporcional a los ingresos del asegurado.

El Seguro Social es una unidad armónica en la que los elementos se entrelazan para integrar un sistema, por ello, *el Derecho del Seguro Social*, puede estudiarse tomando como base la población protegida: trabajadores; servidores públicos; no asalariados, integrantes de las fuerzas armadas y pensionados. La naturaleza jurídica del Seguro Social es la misma tratándose del Apartado A, que del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la de los Militares, así como de los Institutos estatales o municipales.

El Seguro Social comprende grupos humanos, establece clasificaciones conforme a ingresos, precisa aportaciones y beneficios. Un Seguro debe ser atractivo para los derechohabientes debido a los beneficios que proporciona. La calidad de las prestaciones, la celeridad en su otorgamiento, las facilidades en sus trámites y la claridad en su administración. La ausencia de alguno de estos elementos se traduce en demérito, desconfianza, resistencia o indiferencia al estimar al Seguro como una carga sin atractivo alguno. La población protegida, según lo asentado por el maestro Briceño Ruiz,⁶¹ se clasifica en alguna de las siguientes calidades:

Asegurados, personas que aportan al Seguro o aquellos por las que otra persona cotiza.

Beneficiarios, término con el que se identifica a los familiares dependientes del asegurado, que pueden ser familiares o dependientes económicos, cuya relación debe probarse por la vía jurisdiccional competente.

(61) Cfr. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Op. Cit. Págs. 28 y sigs.

Pensionados, son las personas que han generado este seguro mediante la acumulación de periodos de cotización al seguro social, o por derecho derivado del cónyuge, concubina o descendiente, esta prestación es vitalicia y,

Derechohabientes, denominación bajo la cual se reconoce a toda la población protegida en los términos de la Ley que crea y organiza al Seguro Social.

Existe una categoría más a la que se denomina *Solidario habientes*, que se aplica a aquellos individuos limitados, sin derechos, que integran las clases económicamente marginadas, que saliendo de la esfera tradicional del *Seguro Social*, reciben algunos beneficios de éste.

El Seguro Social se establece legalmente con carácter obligatorio sobre la voluntad de las personas, tanto para la incorporación como para la cotización. Tales aspectos no pueden dejarse al arbitrio de los particulares ya que es el interés de la comunidad el que predomina. Es suficiente que un individuo se encuentre en el supuesto de la norma jurídica para que nazca la obligación que pueda involucrar a terceras personas, patrones, sociedades mercantiles, cooperativas, asociaciones, etc. El crecimiento del sistema obligatorio permite ajustar sus prestaciones a la población protegida y ampliar los tipos para crecer horizontal y verticalmente.

La segunda forma de *incorporación* al seguro social fue *la voluntaria*, que en realidad fue la que motivó el crecimiento de los Seguros Sociales y posteriormente a ella se estableció *el seguro facultativo*. En caso de incumplimiento a tales obligaciones, los sujetos incumplidos se hacen acreedores a una sanción, Estas personas específicamente determinadas no podrán separarse del sistema mientras subsista la causa que originó su filiación.

Menciona el maestro Briceño Ruiz,⁶² que *“Los seguros sociales voluntarios además de extender sus servicios a otros sectores de la población, permiten a los Seguros --*

(62) Ibidem págs. 29 y sigs.

Sociales obligatorios captar ingresos adicionales mediante aportaciones distintas; también permiten incorporar paulatinamente grupos de población de acuerdo con el interés político, social y económico, conforme a las posibilidades de otorgar servicios y prestaciones a dichos grupos".

El Seguro Facultativo está determinado por la posibilidad de inscribirse y retirarse, por lo tanto permite a las personas y a los grupos sociales, en su caso, la posibilidad de incorporarse a voluntad, pero también les otorga el derecho a separarse cuando así se estime conveniente, mediante la manifestación de la voluntad escrita, o simplemente por dejar de pagar las cuotas. Este seguro está vinculado a alguno de los dos primeros. No tiene autonomía propia.

El Seguro Social Adicional permite crecer en ambos sentidos: vertical, al facilitar la celebración de convenios que incrementen prestaciones o disminuyan condiciones para su otorgamiento, y horizontal, al permitir mediante convenios, la incorporación de personas no señaladas por la ley, en tanto sean familiares dependientes o posean una naturaleza Jurídica que no obliga a la incorporación en un Sistema determinado.

El maestro Briceño Ruiz,⁶³ amplía su comentario en los siguientes términos: *"Las contingencias reales objeto de atención del Seguro Social son: los riesgos de trabajo, la pensión por vejez, cesantía por tiempo de servicios y por llegar a determinada edad sin que se considere vejez"*. En cuanto a las prestaciones que otorga éstas son de carácter económico y en especie. Las prestaciones son beneficios que tienen los asegurados, pensionados o familiares de ellos, y también, representan una protección que se debe dar conforme los años cotizados o por la edad de las personas.

La Ley del Seguro Social y sus correspondientes reformas, han concretado los siguientes objetivos:

(63) *Ibidem* págs. 31 y sigs.

1.- *Protección al Salario*: Lo que representa un complemento del salario, considerado como la única fuente de la que los trabajadores obtienen los recursos indispensables para la subsistencia de ellos y la de sus familiares.

2.- *Establecimiento de la teoría objetiva del Riesgo*: En el desempeño de sus labores, el trabajador se halla constantemente amenazado por multitud de riesgos objetivamente creados por el equipo mecánico que maneja o por las condiciones del medio en que actúa.

3.- *Aplicación Limitada*: El régimen del Seguro Social no es susceptible de aplicarse de un modo general o indeterminado a todos los individuos de la sociedad, sino exclusivamente al sector de la población formado por las personas que trabajan, percibiendo un salario por ello.

4.- *Carácter obligatorio*: Derivado de la Ley, este servicio se establece con carácter obligatorio para garantizar la estabilidad y la permanencia del sistema y para extenderlo al mayor número de personas.

5.- *Ramas*: En su estructura, comprende los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades generales y maternidad, e invalidez, vejez y muerte, igualmente incorpora la desocupación en edad avanzada.

La segunda Ley del Seguro Social se promulgó el 12 de marzo de 1973, la cual modificada, amplió su campo de acción hacía las personas que no se encontraban vinculadas a otras por una relación laboral como se verá más adelante; siendo abrogada por la nueva Ley que se encuentra vigente desde el 1° de julio de 1997. Esta dinámica legislativa en materia de seguridad social, ha tenido como objeto actualizar las disposiciones legales en la materia, adecuando, regulando y perfeccionando sus previsiones con las situaciones reales que se presentan cada día en las relaciones trabajador- patrón-Estado.

2. 6. Seguro contra accidentes y enfermedades:

Una de las características del Seguro Social es la participación del trabajador en el costo del seguro, salvo en el de *accidentes de trabajo*, que íntegramente debe ser costado por el patrón, con ajuste, inicialmente, a la doctrina romana de la culpa extrancontractual aquilina, y después, conforme a la teoría de la responsabilidad objetiva del riesgo creado.

Dentro de los principios instituidos en la Ley del Seguro Social, se encuentra el de la *Teoría Objetiva del Riesgo* por el que se establece que: En el desempeño de sus labores, el obrero se halla constantemente amenazado por multitud de riesgos objetivamente creados por el equipo mecánico que maneja, o por las condiciones del medio en que actúa; y cuando tales amenazas se realizan causando accidentes o enfermedades, acarrear fatalmente la destrucción de la base económica de la familia.

Lo mismo ocurre con otros riesgos no considerados como profesionales, tales como las enfermedades generales, la invalidez, la vejez o la muerte prematura. El riesgo objetivo hace responsable a la empresa de los accidentes, enfermedades, muerte, cesación de actividades y retiro por razón de edad o tiempo de servicios.

El artículo 41 de la Ley del Seguro Social vigente, señala que: Riesgos de Trabajo son *Los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo*". El numeral 42 de ésta misma Ley, establece que: *"Se considera accidente de trabajo toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que dicho trabajo se preste. También se considera accidente de trabajo el que se produzca al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar de trabajo, o de éste a aquel."*

El artículo 43 del mismo ordenamiento entiende, por *enfermedad de trabajo*: "Todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo, o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios. La existencia de estados de salud anteriores tales como discapacidad física, mental o sensorial, intoxicaciones o enfermedades crónicas, no es causa para disminuir el grado de la incapacidad temporal o permanente, ni las prestaciones que correspondan al trabajador.

De conformidad con el artículo 46 de la Ley en cita, no se considerarán riesgos de trabajo los que sobrevengan por alguna de las causas siguientes

- I.- Si el accidente ocurre encontrándose el trabajador en estado de embriaguez;
- II.- Si el accidente ocurre encontrándose el trabajador bajo la acción de algún psicotrópico, narcótico o droga enervante, salvo que exista prescripción suscrita por médico titulado y que el trabajador hubiera exhibido y hecho del conocimiento del patrón tales circunstancias.
- III.- Si el trabajador se ocasiona intencionalmente una incapacidad o lesión por sí o de acuerdo con otra persona.
- IV.- Si la incapacidad es el resultado de alguna riña o intento de suicidio, y
- V.- Si el siniestro es resultado de un delito intencional del que fuere responsable el trabajador asegurado.

Los riesgos de trabajo pueden producir:

- I.- Incapacidad temporal;
- II.- Incapacidad permanente parcial;
- III.- Incapacidad permanente total, y
- IV.- Muerte.

De las prestaciones en especie. El artículo 56 de la misma Ley, dispone que: *'El Asegurado, que sufra un riesgo de trabajo de conformidad con las disposiciones previstas en esta Ley y sus Reglamentos, tiene derecho a:*

I.- Asistencia Médica, quirúrgica y farmacéutica;

II.- Servicios de Hospitalización;

III.- Aparatos de prótesis y ortopedia, y

IV.- Rehabilitación.

Por otra parte, tendrá derecho a las siguientes prestaciones en dinero:

Si lo incapacita para trabajar, recibirá mientras dure la inhabilitación, el cien por cien del salario en que estuviese cotizando en el momento de ocurrir el riesgo. Al declararse la incapacidad permanente total del asegurado, este recibirá una pensión mensual definitiva equivalente al setenta por ciento del salario en que estuviere cotizando. En caso de enfermedades de trabajo, se calculará con el promedio del salario base de cotización de las 52 últimas semanas, o las que tuviere si su aseguramiento fuese por un tiempo menor para determinar el monto de la pensión.

Igualmente, de conformidad con el artículo 58 fracción II de la propia Ley "El trabajador deberá contratar un seguro de sobre vivencia para el caso de su fallecimiento, el que otorgará a sus beneficiarios las pensiones y demás prestaciones económicas a que tengan derecho en los términos de esta Ley del Seguro Social.

La pensión, el seguro de sobrevivencia y las prestaciones económicas a que se refiere el párrafo anterior se otorgarán por la institución de seguros que elija el Trabajador. Para contratar los *seguros de renta vitalicia y sobrevivencia*, el Instituto calculará el monto constitutivo necesario para su contratación. Al monto constitutivo se le restará el saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador y la diferencia positiva será la suma asegurada, misma que deberá pagar el Instituto a la Compañía

de seguros elegida por el trabajador para la contratación de los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia.

El seguro de sobrevivencia cubrirá en caso de fallecimiento del pensionado a consecuencia del riesgo de trabajo, la pensión y demás prestaciones económicas a las que se refiere este Capítulo, a sus beneficiarios. Si al momento de producirse el riesgo de trabajo el asegurado hubiere cotizado cuando menos ciento cincuenta semanas, el seguro de sobrevivencia también cubrirá el fallecimiento de éste por causas distintas a riesgos de trabajo o enfermedades profesionales.

Cuando el trabajador tenga una cantidad acumulada en su cuenta individual que sea mayor a la necesaria para integrar el monto constitutivo para contratar una renta vitalicia que sea superior a la pensión a la que tenga derecho en los términos de éste Capítulo, así como para contratar el seguro de sobrevivencia, podrá optar por:

- a) Retirar la suma excedente en una sola exhibición de su cuenta individual;
- b) Contratar una renta vitalicia por una cuantía mayor, o
- c) Aplicar el excedente a un pago de sobreprima para incrementar los beneficios del seguro de sobrevivencia.

Los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 159 fracción IV y VI de esta Ley.

Si la incapacidad declarada es permanente parcial, superior al cincuenta por ciento, el asegurado recibirá una pensión que será otorgada por la institución de seguros que elija en los términos de la fracción III del mencionado artículo 58 de la Ley del Seguro Social.

2. 7. Leyes de los Seguros Sociales de Vejez e Invalidez:

Una de las primeras leyes del Seguro Social fundado en Alemania fue la del Seguro Obligatorio de *Invalidez y de Vejez*. Si un trabajador caía enfermo, el Seguro le proporcionaba atención médica y ayuda financiera. Cuando quedaba total o parcialmente incapacitado, inválido, habiendo cumplido 65 años de edad y estando cesante, recibía una pensión que le permitiera vivir decorosamente. Los gastos del Seguro de Accidentes, eran sufragados por el patrón; los del Seguro de Enfermedades, se repartían entre la empresa y el empleado,

En 1911 se promulga el Código Federal de Seguros Sociales y la Ley del Seguro de Empleados Particulares, que consolida la institución del Sistema de Seguros Sociales en Alemania, integrado por las Ramas del Seguro Obligatorio de Accidentes y Enfermedades Profesionales, de Enfermedades y Maternidad y el Seguro Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte.

En Inglaterra, se promulgó la *Ley de Pensiones para la Vejez*, que condicionaba sus prestaciones a los ingresos y propiedades del solicitante, de ahí que no se diferenciara de la beneficencia pública. En 1911 se proyectó la ley que cubriría las enfermedades de *invalidez*, y en 1925, se reformó el campo de aplicación del Seguro Contra el Paro, que se extendió a la Vejez y Muerte. Las Leyes de Pensiones para viudas, huérfanos y ancianos, disponían el pago de pensiones a sus respectivos beneficiarios y establecían subvenciones a los hijos menores y huérfanos. Los asegurados y/o sus esposas, adquirirían el derecho a la pensión al cumplir 65 años.

En nuestro derecho positivo, el *Seguro de Vejez* es la prestación laboral supeditada al cumplimiento de un término: la edad de 65 años del trabajador y que este haya efectuado un mínimo de 1250 cotizaciones semanales al IMSS. Las prestaciones po-

drán ser en especie y en dinero, así como asignaciones familiares y ayuda asistencial. Las prestaciones en servicios se refieren a la asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria. Las prestaciones por concepto del Seguro de Vejez, se harán extensivas a la esposa o concubina, a los hijos menores de dieciséis años y los ascendientes cuando dependan económicamente del asegurado.

El derecho al disfrute de estas prestaciones comenzará a partir del día en que el asegurado alcance la edad determinada, para cuyo efecto deberá solicitarla voluntariamente, empezándosele a cubrir a partir del día en que deje efectivamente de laborar.

El concepto de vejez ha ido evolucionando a lo largo de la historia. En un primer momento durante la época nómada, los ancianos débiles e inútiles eran abandonados y muertos o enterrados vivos, para librar a la comunidad de los impedimentos en su movimiento de un lugar a otro. Posteriormente, y como resultado de la evolución del razonamiento de los seres humanos, en la época agrícola, los ancianos eran los depositarios de la sabiduría y de la tradición, continuando esta práctica en la edad media.

En la época de la Revolución Industrial, se privilegió al obrero joven sobre el viejo. En esta lógica, la era capitalista dio preferencia a la vitalidad sobre la experiencia como fuerza de trabajo. Actualmente, y siguiendo el desarrollo del razonamiento, las instituciones y los regímenes con una gran convicción de la seguridad social, han modificado sus legislaciones e instituido sistemas de pensiones o prestaciones especialmente diseñadas para *la vejez*.

Por lo que hace al Seguro de Invalidez, el artículo 119 de la Ley del Seguro Social vigente, establece que existe invalidez cuando el asegurado se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo igual, una remuneración superior al cincuenta por ciento de su remuneración habitual percibida durante el último año de trabajo y

que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesionales, toda vez que los riesgos de trabajo tienen protección específica en la rama correspondiente de esta misma Ley.

La declaración del estado de invalidez que impida al trabajador la prestación de sus servicios, corresponderá al médico adscrito al Instituto Mexicano del Seguro Social, quien será el que la dictamine. El estado de invalidez da derecho al asegurado, en los términos de esta Ley y sus reglamentos, al otorgamiento de una pensión ya sea temporal o definitiva.

Para gozar de las prestaciones del ramo de invalidez se requiere que al declararse ésta, el asegurado tenga acreditado el pago de doscientas cincuenta semanas de cotización. En el caso de que el dictamen respectivo determine el setenta y cinco por ciento o más de invalidez sólo se requerirá que tenga acreditadas ciento cincuenta semanas de cotización.

El asegurado que se declare en estado de invalidez de naturaleza permanente que no reúna las semanas de cotización señaladas anteriormente, podrá retirar, en el tiempo en que lo desee, el saldo de su cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en una sola exhibición. Para el pago y asistencia de las diferentes incapacidades laborales ya sean temporales, parciales o totales, la legislación ha establecido diversos requisitos de tiempo y forma, cuya repetición en este espacio resultaría innecesaria.

No procederá esta prestación cuando el asegurado se provoque intencionalmente la invalidez o se ponga de acuerdo con otra persona para hacerlo. Cuando resulte de un delito intencional que les hubiese generado la invalidez. Cuando el asegurado padezca un estado de invalidez anterior a su afiliación al régimen del Seguro. El derecho a la pensión de invalidez nace el día en que se produzca el riesgo. Las pensiones serán otorgadas anualmente y se compondrán de una cuantía básica e incrementos anuales que se computarán de acuerdo con las cotizaciones semanales

reconocidas al asegurado con posterioridad a las primeras ciento cincuenta semanas cotizadas. No podrá exceder del 100% del salario promedio que sirvió de base para fijar la cuantía de la pensión.

Tratándose de trabajadores al servicio del Estado, la Ley del ISSSTE determina que la pensión por invalidez se otorgará a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiesen contribuido con sus cuotas al Instituto cuando menos durante 15 años. Es necesario que el trabajador solicite personalmente la pensión, además de tener que someterse a los exámenes médicos para que se dictamine la invalidez.

No se concederá la pensión por invalidez, cuando ese estado sea consecuencia de un acto intencional del trabajador u originado por algún delito cometido. Cuando el estado de invalidez sea anterior a la fecha del nombramiento del trabajador. Cuando el pensionista o solicitante esté desempeñando algún cargo o empleo remunerado, siempre que éste implique la incorporación al régimen de esta Ley.

Marcia Muñoz de Alba Medrano⁶⁴, menciona que de conformidad con la legislación vigente *“Unavez recuperado el trabajador tendrá derecho a ser reincorporado a sus funciones y en caso de no poder desempeñarlas se le asignarán otras. Cuando fuere imposible incorporarlo a otra función laboral, el trabajador seguirá percibiendo la pensión. Finalmente se establece que la pensión será revocada cuando el trabajador recupere su capacidad para el servicio. En tal caso la dependencia o entidad en que hubiere prestado sus servicios, tendrá la obligación de restituirlo en su empleo”*:

Esta practica ha permitido revertir la actitud de las personas que alcanzan la vejez estando aseguradas, ya que esta contingencia se manifiesta en conductas sociales de segregación, de marginación de la actividad productiva y de la vida social en general, ocasionada por la falta de reconocimiento a su valía y su experiencia.

(64) Diccionario de Seguridad Social. Inst. de Invests. Jurídicas UNAM. Op. Cit. Pág. 414.

2. 8. La Seguridad Social:

Desde un punto de vista genérico, se puede entender a *la Seguridad Social* como la prevención y remedio de toda clase de riesgos sociales; en ella, la contribución personal deja de ser condición para obtener los servicios, resaltando en cambio, como punto de partida la necesidad. Se le puede definir como el *Conjunto integrado de medidas públicas de ordenación para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables.*

José Manuel Almanza Pastor⁶⁵ nos dice que: *"Sibien sabemos que es seguridad y que es social, la conceptualización jurídica de ambos términos no es fácil de conciliar debido a la propia diversidad de interpretaciones que admite cada uno de dichos términos"*. No obstante, llega a la siguiente definición: *"Es el instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora tienen derecho los individuos en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan según permite su organización financiera."*

Oscar Ermida Uriarte⁶⁶ comparte el criterio de la dificultad de precisar el concepto de *la seguridad social*, al señalar que: *"No existe un modelo único, un tipo invariable de seguridad social. Debido a esta dificultad, empezaremos por conceptualizar a la Seguridad Social, señalando que no existe un modelo único, un tipo invariable de seguridad social"*.

Jorge Rendón Vázquez⁶⁷ señala que: *"Los seguros sociales fueron pensados para la protección de los trabajadores asalariados de menores ingresos; los que quedaban a cargo de Cajas. La Afiliación era obligatoria, sólo cubrían algunos riesgos, se financia*

(65) Derecho de la Seguridad Social. Editorial Tecnos, Madrid, 1989, 6a. Edic. Pág. 57.

(66) La Seguridad Social en el Uruguay. Editorial FCU, Montevideo, 1999. Pág. 32.

(67) Derecho de la Seguridad Social. Edic. Tarpuy, Lima, Perú, 1985. Pág. 30.

ban con aportaciones de empresarios, trabajadores y, en algunos casos, del Estado, y se fundamentaban en técnicas primarias de protección"

Desde la perspectiva de la seguridad social mexicana, la primera etapa de auténtica previsión corresponde precisamente al establecimiento del seguro regulado en la Ley del Seguro Social, aunque es importante destacar que al reformarse la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, ya se preveía la posibilidad de proporcionar protección y bienestar a los trabajadores, campesinos no asalariados y a otros sectores sociales y sus familias.

La seguridad social pone el acento en *la necesidad y no en la contribución*, ya que manifiesta una tendencia a proteger a toda la población contra riesgos que afectan la salud; a reunir las entidades aisladas de seguros sociales o de asistencia sanitaria en una sola entidad o en un grupo de ellas (cajas o instituciones), dirigidas por un órgano común y con una sola entidad encargada del financiamiento, que integra todas las acciones en un plan o política nacional del Estado, ensamblado, en primer término con la política económica.

La solidaridad social que aparece en México, con la Ley del IMSS de 1973, se conoce en nuestro sistema como *"servicios de solidaridad social,"* y comprende la asistencia médica, farmacéutica, e incluso hospitalaria en favor de los núcleos de población que por el propio estado de desarrollo del país, constituyan polos de profunda marginación rural, suburbana y urbana y que el Poder Ejecutivo Federal determine como sujetos de solidaridad social.

En términos de dicha Ley, *"La prestación del servicio, operará mediante unidades médicas instaladas precisamente en los lugares de menor desarrollo, y su financiamiento queda a cargo de la Federación, aportando el IMSS el apoyo necesario de los fondos que deben provenir de los ramos de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, que son de ejercicio discrecional, correspondiendo a la Asamblea General del mismo, determinar la cantidad que debía destinarse a dichas prestaciones sociales":*

Es característica de dichos servicios que los beneficiados contribuyan con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales en favor de las comunidades en que habiten y que propicien alcanzar el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento en los términos de esta Ley.

La Ley del Seguro Social fue concebida para establecer Seguros Sociales, pero gracias al desarrollo de los servicios pronto se hizo evidente que podía extender sus apoyos a quienes no fueran necesariamente contribuyentes, obviamente sin poner en riesgo sus recursos de destino específico. Naciendo así, entre otros, las Casas de la Asegurada que dieron origen años después, a los Centros de Bienestar Social y Familiar.

En estas condiciones, la Ley del Seguro Social formalizó el otorgamiento de prestaciones sociales aun para personas no derechohabientes, refiriéndolas a programas de:

- I.- Promoción de la salud;
- II.- Educación higiénica, materno-infantil, sanitaria y de primeros auxilios;
- III.- Mejoramiento de la alimentación y de la vivienda;
- IV.- Impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas;
- V.- Regularización del estado civil de las personas;
- VI.- Cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo;
- VII.- Centros vacacionales y de readaptación para el trabajo;
- VIII.- Superación de la vida en el hogar,
- IX.- Establecimiento y administración de velatorios, y
- X.- Las demás útiles para la elevación del nivel de vida individual y colectivo

Acciones que reflejan, ya desde entonces, el intento por extender los beneficios del seguro social a la población no derechohabiente, con una tendencia universalizadora.

2.9 Derecho del Trabajo:

La doctrina nos refiere que *"Es el conjunto de principios, instituciones y normas que pretenden realizar la justicia social dentro del equilibrio de las relaciones laborales de carácter sindical e individual"*. Para Néstor de Buen⁶⁸ es: *"El conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada de servicios personales y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego, mediante la realización de la justicia social"*.

Precisa señalar no obstante, que para una visión integral del Derecho del trabajo, éste deberá ser entendido tanto como ordenamiento positivo y como ciencia. Es decir, como un cuerpo normativo que regula la experiencia del trabajo con miras a la actuación de la justicia social en las relaciones laborales y como ciencia, articulada en un sistema de conocimiento orgánico y comprensivo, que estudia y explica el fenómeno jurídico de la vida laboral.

La aparición de grupos sociales homogéneos y la concientización de clase como consecuencia del industrialismo liberal, operan un movimiento socializador que transforma de esencia la concepción de la vida social y del derecho. En efecto, el interés prioritario de éstos grupos se antepone al personalismo material y a la defensa del derecho individual, determinando por una parte, la intervención del Estado en las economías particulares y por la otra, la creación de un estatuto tutelar y promotor de la condición de los trabajadores, que es El Derecho del Trabajo.

Contenido.- En su estructura, el Derecho del Trabajo comprende las disciplinas de:

- a) El Derecho individual del trabajo, que comprende la autonomía privada en las relaciones laborales; las condiciones generales de trabajo y los regímenes especiales de trabajo;

(68) Diccionario Jurídico Mexicano. Op. cit. Pág. 426.

- b) La previsión social, dentro de la que se incluye el trabajo de las mujeres, el estatuto laboral de los menores, el derecho habitacional, el régimen sobre higiene y seguridad, la capacitación profesional y los riesgos de trabajo.
- c) El derecho sindical, que incluye la organización profesional, el pacto sindical o contrato colectivo de trabajo y el derecho de huelga.
- d) La administración laboral, que comprende la naturaleza, organización y funciones de las autoridades del trabajo, y
- e) El derecho procesal del trabajo.

Naturaleza.- Como ordenamiento que atiende a las personas que aspiran, como bien fundamental, a su mejoramiento moral y espiritual. El Derecho del Trabajo ya no puede concebirse sólo como el estatuto que regula el intercambio de prestaciones patrimoniales entre trabajadores y patrones, ni constituye tampoco, la regulación formal de las conductas exteriores en las relaciones obrero-patronales, sino que por su pretensión de realizar el bien común y la dignificación de los trabajadores, un importante sector de la doctrina lo considera como una subespecie del llamado Derecho Social, inserto en la división del Derecho Público-Derecho Privado.

Fines.- A este respecto, Roberto Muñoz Ramón,⁶⁹ nos dice que: *"Dentro de las corrientes doctrinales que explican los fines del Derecho del Trabajo, un buen sector resalta su carácter nivelador, destinado a concordar la acción contrapuesta de los trabajadores y de los patrones, mediante una mutua comprensión de intereses. Por tal razón se ha afirmado que su origen fue clasista. El Derecho del Trabajo fue evolucionando hacia un nuevo ordenamiento de superestructura, dirigido a superar la tensión entre las clases, socialmente calculador y de equilibrio para armonizar las relaciones entre los factores de la producción"*

(69) Diccionario Jurídico Sobre Seguridad Social. Op. Cit. Págs. 182 y sigs.

En sentido inverso, el maestro Don Mario de la Cueva⁷⁰ nos dice que: "*Ora corriente de autores estima que la lucha de clases por su carácter irreconciliable, atribuye al Derecho del Trabajo no tan sólo la función de tutelar, nivelar y dignificar a los trabajadores, sino también, la de promover su reivindicación total mediante la instauración del Estado socialista*".

Una tercera corriente doctrinaria, atendiendo al carácter clasista esencialmente proletario del Derecho del Trabajo, le atribuye dos fines esenciales: Un fin *económico inmediato*, destinado a nivelar la condición de los trabajadores, garantizándoles una vida humanitaria y decorosa. Otro, *político y mediato*, orientado a la reivindicación social de los trabajadores mediante la instauración de un régimen más justo y más perfecto.

La Seguridad Social y el Derecho del Trabajo, disciplinas dinámicas que se adhirieron en esa nueva vertiente del orden jurídico que es el Derecho Social, parten de la consideración del hombre como integrante de un núcleo social bien diferenciado y no como sujeto abstracto de relaciones de contenido estrictamente jurídico. Los derechos son la garantía del cumplimiento de los derechos inalienables del hombre.

Estos derechos son la posibilidad que los trabajadores se reservan para actuar frente a las fuerzas económicas y frente al propio Estado, y satisfacer así su necesidad de disfrutar de la justicia y libertad reales y efectivas.

Los caracteres del Derecho del Trabajo que configuran sus rasgos fisonómicos y distintivos, son: a) clasista: porque reconoce la existencia de dos clases sociales obrera y patronal-; b) humanista: porque finca sus raíces en la vida del hombre; c) prospectivo: ya que tiende a regular o sea humanizar toda relación en que se presta un servicio; d) sociográfico: ya que toma en consideración aspectos circunstanciales y concretos de su ámbito territorial de validez.

(70) El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, T.I, Historia, Principios, Fundamentos, Derecho individual y Trabajos Especiales"; 6a. edic. Edit. Porrúa, Pág. 89.

2. 10 Derecho de la Seguridad Social:

Héctor Gastón Riestra Córdoba,⁷¹ refiere que: *"Laseguridad social es un instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el derecho de un 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 patronos, los obreros y el Estado, como subsidios, pensiones, atención facultativa y de servicios sociales, que otorgan de los impuestos las dependencias de aquel, quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de la falta o suficiencia de ganancias para su sostenimiento y el de su familia"*.

Para la Organización Internacional del Trabajo, la seguridad social engloba el conjunto de medidas adoptadas por una sociedad con el fin de garantizar a sus miembros, por medio de una organización apropiada, una protección suficiente contra ciertos riesgos a los cuales se hallen expuestos.

Surgimiento del Derecho de la seguridad social.- Para el autor mencionado al principio de este tema, resulta que: *"Enel alma humana caben muchos sentimientos a veces contradictorios; más cuando el hombre está bien equilibrado se armonizan por eso no es incompatible el sentimiento que se basa en el instinto de conservación, del propio bienestar, de la propia felicidad del hombre con la simpatía hacía la felicidad de los demás..."*.

Esta consideración dio origen al nacimiento de un tipo de comunidades donde existió un sentimiento de solidaridad humana para sí y para los demás seres de la especie; ellos, como nosotros, sintieron temor a la miseria, al dolor, a los riesgos, en una pala-

(71) Diccionario Jurídico Sobre Seguridad Social. Op. Cit. Pág. 161 y sigs.

bra, a toda clase de contingencias, estado o fenómeno propio y permanente en el ser humano. El hombre, con la maravillosa gama de sentimientos que posee, se ha enseñado a vivir y ha ayudado a vivir a los demás seres que lo rodean. Este sentimiento de solidaridad es natural e intrínseco en él, pues el resulta de su desarrollo y evolución natural de sus sentimientos.

Al finalizar los tiempos modernos y comenzar la época contemporánea, tienen lugar fenómenos sociales de fundamental valor para la sociedad y particularmente, para la materia que nos ocupa, como son: la llamada Revolución Industrial, la Revolución francesa, la liberal y social que inician la era del liberalismo político y económico. Como consecuencia de las ideas liberales vigentes desde la antigüedad en Holanda, después en los Estados Unidos de Norteamérica y posteriormente en Inglaterra, llegaron a Francia en donde triunfaron y alcanzaron el carácter de universales.

La Revolución francesa inauguró en Europa la era de las sociedades nuevas. Fue apresurada por las reivindicaciones de los filósofos y los economistas del siglo XVIII, y motivada por la existencia de instituciones políticas cuya causa había desaparecido desde hacía ya mucho tiempo. El 4 de agosto de 1789, fueron suprimidos los privilegios feudales por la Asamblea Nacional Francesa, que proclamó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, votó la Constitución de 1791 y creó el principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley.

Fueron varias las constituciones elaboradas y derogadas a raíz de estos acontecimientos. La Constitución de 1793, estableció el derecho de los indigentes y los desempleados a recibir la ayuda del Estado; es decir, comenzaron a sumarse los derechos políticos con los sociales. En el artículo 2º de dicha Carta magna se establecía que: *La ayuda social es un deber sagrado. La sociedad está obligada a proporcionar medios de subsistencia a los ciudadanos desgraciados, dándoles trabajo o asegurando el sustento a quienes se hallan incapacitado para trabajar...*

José M. Almansa Pastor⁷² nos dice que: *“El estado liberal reemplaza al soberano. El ciudadano en uso del derecho de voto, hace posible que éste sirva a los intereses de la ciudadanía en general, además de que en este periodo, se formularon los llamados derechos del hombre, que son en realidad derechos políticos, pues los derechos sociales no empezaron a tener vigencia sino hasta fines del Siglo XIX, para caracterizar así el fenómeno jurídico y social predominante en el siglo XX”*.

Al liberalismo hay que considerarlo desde dos puntos de vista: el político y el económico. El político fue el que más interesó a los filósofos, ya que lo relacionaron con la dignidad del hombre. El derecho a la vida, a la libertad de pensar, creer y expresarse.

El punto de vista económico del liberalismo se refirió a la libertad de trabajo o, como se dice ahora, al sistema de la libre empresa, que fue defendido por los filósofos que destacaron en el campo económico, siendo los fundadores de la economía política. Néstor de Buen L.⁷³, refiere en su obra que: *“El liberalismo, en su forma rígida, no sólo no resolvió el problema, sino que lo agudizó, y si bien es cierto que abolió las clases medioevales, dio lugar también, a una sociedad clasista separada por sus medios económicos.*

Así es como frente a la aparición de la clase obrera o asalariada y con la conversión de la economía doméstica a economía nacional, emerge la asistencia pública, como un plan de asistencia organizado, y el Estado hubo de aceptar la obligación legal de socorrer a los indigentes y necesitados”.

De esta forma, la simple y unilateral beneficencia cede paso a la asistencia pública como un derecho que se exige al Estado, el cual tiene él deber de otorgarlo”.

(72) Derecho de la Seguridad Social. Tomo I Edit. Tecnos, Madrid, 1976. Pág. 137

(73) Apuntes sobre Seguridad Social. Centro Interamericano de Seguridad Social, México, 1971. Pág. 14

De las fórmulas tendentes a proporcionar seguridad social a quienes más la necesitan, el sistema del seguro social obligatorio es considerado el mejor hasta hace apenas unos cuantos años, aun cuando su vigencia data desde el último tercio del siglo XIX.

Si se parte del hecho de que las corporaciones de ayuda mutua nunca cumplieron sus fines, los obreros se vieron en la necesidad de presionar al Estado para que éste, creara un sistema de previsión que los amparara a ellos y a sus beneficiarios. Los fondos se recaudaría de los elementos participantes que más tarde fueron los patrones, los obreros y el propio Estado, que inaugurando una política social, dio origen a lo que hoy conocemos como *seguro social obligatorio*.

El ejemplo alemán de creación de los primeros seguros sociales, tuvo que ser imitado por todos los países civilizados, entre ellos Francia, Inglaterra, España, Portugal, Italia y otros más. La transformación más importante en este campo fue la provocada por sir William Beveridge, quien elaboró un plan fundamental de seguridad social para Inglaterra, el cual, mucho tiempo se consideró como una Biblia en el campo de los seguros sociales.

W. Beveridge⁷⁴ demostró que el sistema de protección a los asalariados con técnicas de seguro, es insuficiente desde el punto de vista de las personas cubiertas y de los riesgos incluidos, y afirmó que *"Un sistema de seguridad social, como método de distribución de prestaciones, debe organizarse simultáneamente con una política de pleno empleo y una política de salud"*.

La seguridad social. Con el nacimiento y desarrollo del *seguro social* comenzó a vislumbrarse una nueva ideología que encausaría la actividad del Estado: La Seguridad Social, que tiende a garantizar la existencia humana en un nivel -----

(74) El Seguro Social y sus Servicios Conexos. Fotocopia versión española. Edit. Jus, México, 1947. Pág. 79

decoroso al robustecer fundamentalmente a las clases económicamente débiles, mediante una mejor distribución de la riqueza, efectuando una transferencia de los bienes de los que más tienen a los que menos tienen, coadyuvando en esta forma a lograr una justicia social y un mejor orden económico en el que todos tengan las mismas oportunidades y derechos para conseguir la paz social.

Numerosas personalidades e instituciones han contribuido a alcanzar estas metas. Baste citar a manera de ejemplos: a Don José Ma. Morelos y Pavón, que al promulgar la Constitución de Chilpancingo en 1813, esbozó un derecho pleno de equidad y justicia social, ahí donde todos los derechos humanos habían sido violentados. Don Simón Bolívar, en el Congreso de Angostura, Venezuela, declaró que: "El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de *seguridad social* y de estabilidad política". siendo esta la primera vez que en todo el mundo se utilizó el término "*Seguridad Social*".

En la Carta del Atlántico, las grandes potencias mundiales declaran entre otros compromisos que: "En el campo de la economía se desea lograr la colaboración más estrecha entre todas las naciones, con el fin de conseguir para todos, mejores normas de trabajo, prosperidad económica y *seguridad social*..."

En París se llevó a cabo la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, entre cuyos postulados, según Juan Bernaldo de Quirós,⁷⁵ se estableció lo siguiente:

"Los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta, su fe en los derechos fundamentales del hombre en la dignidad y valor de la persona humana, y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad": Toda persona, como miembro de una sociedad, tiene Derecho a la Seguridad Social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación Inter

(75) Antecedentes de la Seguridad Social. Revista Mexicana de Ciencia Política, México, año XIX, número 54, octubre-diciembre de 1980. Pág. 79.

nacional, los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad":

En el propio instrumento jurídico se señala además que: "Es el derecho que se tiene a un nivel de vida adecuado, que les garantice y asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tienen asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad".

En referencia particular a nuestro Continente, Héctor Gastón Riestra Córdova⁷⁶ relata que: *Durante la Novena Conferencia Internacional de la Organización de Estados Americanos, reunida en Bogotá, Colombia, los representantes de las Repúblicas del Continente suscribieron la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en cuya declaración de principios señaló, entre otros conceptos que:*

"Sebusca en general resolver toda controversia de tipo político, jurídico, económico, y social que efectúen las relaciones y el bienestar de los pueblos del continente. Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondiente al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad".

En la parte final de la Carta Internacional Americana de garantías sociales se establece como uno de los deberes del Estado el proveer en beneficio de los trabajadores medidas de seguridad social sustentadas en diversos fundamentos de la seguridad social, como son el económico, político y social y principios consistentes en la obligatoriedad, unificación, universalización, solidaridad, subsidiaridad, sustancialidad, coordinación e internacionalización.

(76) Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. Op. Cit. Págs.173 y sigs.

2. 11 SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO:

En febrero y marzo de 1992 se estableció en favor de los trabajadores de México, el *Sistema de Ahorro para el Retiro*, consistente en el pago de una cuota, con cargo exclusivamente al empleador o patrón del 2% del salario base de cotización o del sueldo tabulador conforme al puesto y nivel de cada trabajador, que se entregará a una institución de crédito para su abono en las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro, abiertas a nombre de cada uno de ellos.

Estas cuentas de ahorro deben tener dos subcuentas: la del Seguro de Retiro y la del Fondo Nacional de la Vivienda. A fin de que las instituciones de crédito puedan individualizar dichas cuentas los patrones deberán proporcionar a las instituciones de crédito la información relativa a cada trabajador, en la que se incluirá su Registro Federal de Contribuyentes, en la forma y con la periodicidad que al efecto determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El patrón deberá entregar a la representación sindical, una relación de las aportaciones hechas en favor de sus agremiados.

Los trabajadores que cambien de empleo deberán proporcionar a su nuevo patrón el número de cuenta, así como la denominación de la institución de crédito operadora de la misma. Por ello, ningún trabajador deberá tener más de una cuenta, aunque no ocurra así en la práctica, debido a que muchos trabajadores no tienen información al respecto. Al cambiar de trabajo, el empleador simplemente puede abrir una nueva cuenta con lo que se duplicarían las cuentas individuales.

Néstor de Buen Lozano⁷⁷ menciona que de conformidad con la legislación aplicable: *“Las instituciones que manejen las cuentas están obligadas a proporcionar a los patrones, los comprobantes individuales a nombre de cada trabajador dentro de un*

(77) *Ibidem* pág. 435 y sigs.

plazo de treinta días contados a partir de la fecha en que reciban las cuotas, las cuales deberán ser depositadas a más tardar el cuarto día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción, que a nombre del IMSS o del ISSSTE, lleve el Banco, quién de inmediato invertirá los fondos en créditos a cargo del gobierno federal.

Durante los días que las Instituciones retienen las cuotas no están obligadas a pagar intereses. El Banco de México pagará, en cambio, intereses a una tasa anual no menor del 2% pagaderos mensualmente mediante su reinversión en las respectivas cuentas. Esta tasa podrá ser modificada para mejorarla por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cada tres meses, en función de los rendimientos en términos reales de los valores a largo plazo que circulen en el mercado emitidos por el gobierno federal o, en su defecto, por emisores de la más alta calidad crediticia.

Mensualmente, se ajustará el saldo de los créditos individuales en una cantidad igual a la resultante de aplicar al saldo promedio diario mensual de los propios créditos la variación porcentual del "Índice Nacional de Precios al Consumidor", publicado por el propio Banco. Las instituciones de crédito deberán informar al trabajador sobre el estado de su cuenta, por lo menos, anualmente.

El trabajador podrá solicitar en cualquier tiempo, el traspaso de la cuenta a otra institución de crédito. También podrá ordenar su traslado total o parcial a sociedades de inversión administradas por instituciones de crédito, casas de bolsa, instituciones de seguros o sociedades operadoras. Asimismo, podrá contratar un seguro de vida en los términos del Comité Técnico del SAR.

Néstor de Buen Lozano⁷⁸ en otra de sus intervenciones sobre la materia, señala que de conformidad con la Ley, *"Para retirar los fondos, el trabajador deberá haber cumplido sesenta y cinco años de edad o haber adquirido el derecho a disfrutar de una pensión por cesantía en edad avanzada, vejez, invalidez, incapacidad total o in-*

(78) Ibidem pág. 436.

Capacidad permanente parcial del 50% o más en los términos de las disposiciones legales aplicables. El retiro podrá hacerse también para su inversión en una entidad financiera para que el trabajador adquiera una pensión vitalicia".

Durante la vida laboral, el trabajador podrá hacer aportaciones adicionales a su cuenta individual siempre y cuando las mismas sean por un valor igual al de cinco salarios mínimos en la cuantía vigente en el Distrito Federal. La Ley también permite que el trabajador haga un retiro parcial de su cuenta siempre que el saldo de la subcuenta registre en la fecha de la solicitud respectiva, una cantidad no inferior al resultado de multiplicar por dieciocho el monto de la última cuota invertida en la subcuenta de que se trate, y siempre que acredite con los estados de cuenta no haber efectuado retiros durante los cinco años inmediato anteriores a la fecha citada.

En caso de fallecimiento del trabajador, la institución respectiva entregará el saldo de la cuenta a los beneficiarios designados y, a falta de ellos, a los que pudiera corresponder, en aplicación de lo previsto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo, que se refiere a los beneficiarios de los trabajadores en casos de accidentes de trabajo, así como a las demás disposiciones legales, reglamentarias y normativas que resulten aplicables al caso de que se trate.

Para la administración del SAR se integra un comité técnico con nueve miembros designados tres por la SHCP; uno por la STPS; tres por el IMSS y dos por el Banco de México. La coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro está a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, (CONSAR), como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, en términos de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, cuya intervención alcanza también, a los trabajadores sujetos a planes privados de pensión, conforme a la Circular CONSAR 36-1 publicada en el año 1998.

2. 12 CONCEPTOS RELACIONADOS:

2. 12. 1 Las Administradoras de los Fondos para el Retiro de los Trabajadores

son las entidades financieras *Administradoras de Fondos para el Retiro* (AFORES), establecidas con el propósito de que se ocupen de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las leyes de seguridad social, así como a administrar sociedades de inversión. Deberán efectuar todas las gestiones que sean necesarias para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren, y atenderán exclusivamente al interés de los trabajadores, asegurándose que todas las operaciones que efectúen para la inversión de los recursos de dichos trabajadores se realicen con ese propósito.

El objeto legal de las AFORES es el de abrir, administrar y operar las cuentas individuales de conformidad con las leyes de seguridad social. Tratándose de las subcuentas de vivienda, deberán individualizar las aportaciones y rendimientos correspondientes con base en la información que les proporcionen los institutos de seguridad social. La canalización de los recursos de dichas subcuentas se hará en los términos previstos por las leyes de seguridad social.

Recibir de los institutos de seguridad social las cuotas y aportaciones correspondientes a las cuentas individuales de conformidad con las leyes de seguridad social, así como recibir de los trabajadores o patrones aportaciones voluntarias. Individualizar las cuotas y aportaciones de seguridad social, así como los rendimientos derivados de la inversión de las mismas.

Prestar servicios de:

Administración a las sociedades de inversión;

Distribución y recompra de acciones representativas del capital social.

Operar y pagar, bajo las modalidades que la Comisión autorice, los retiros programados;

Pagar los retiros parciales con cargo a las cuentas individuales de los trabajadores en los términos de las leyes de seguridad social;

Entregar los recursos a la institución de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido, para la contratación de rentas vitalicias o del seguro de sobrevivencia,

Enviar al domicilio que indiquen los trabajadores, sus estados de cuenta y demás información sobre sus cuentas individuales y el estado de sus inversiones, por lo menos una vez al año, así como establecer servicios de información y atención al público.

Los demás análogos o conexos a los anteriores.

Para organizarse y operar como Administradora, AFORE, los solicitantes que presenten propuestas viables económica y jurídicamente, que satisfagan los requisitos que la propia Ley establece, tendrán que requerir la autorización de la Comisión y ésta será otorgada discrecionalmente, oyendo previamente la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El capital social de las administradoras estará formado por acciones de la serie "A" que representarán cuando menos el 51% de dicho capital. El 49% restante del capital social podrá integrarse indistinta o conjuntamente, por acciones de las series "A" y "B". Las acciones representativas de la serie "A" únicamente podrán ser adquiridas por personas físicas mexicanas y personas morales mexicanas cuyo capital sea

mayoritariamente propiedad de mexicanos y sean efectivamente controladas por los mismos.

Las acciones representativas de la serie "B" serán de libre suscripción. No podrán participar en forma alguna en el capital social de las administradoras, personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad, en todo caso, la participación directa o indirecta, de las instituciones financieras del exterior en el capital social de las administradoras, será de conformidad con lo establecido en los tratados y acuerdos internacionales aplicables y en las disposiciones que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para proveer a la observancia de los mismos

A los intermediarios financieros que no cumplan con los niveles de capitalización previstos en las leyes financieras aplicables, no se les autorizará participar en el capital social de una AFORE, tampoco se autorizará la participación a un grupo financiero o a las entidades financieras que integren, cuando alguna de dichas entidades financieras no cumpla con los niveles de capitalización previstos en las mencionadas leyes financieras.

Ninguna persona física o moral podrá adquirir directa o indirectamente, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de acciones de las series "A" y "B" por más del 10% del capital social de la AFORE de que se trate. La Comisión podrá autorizar, cuando a su juicio se justifique, un porcentaje mayor. Los mismos límites se aplicarán a la adquisición del control por parte de personas físicas o morales que la Comisión considere para estos efectos como una sola persona, de acuerdo al Reglamento de la Ley. Las AFORES deberán contar permanentemente con un capital fijo sin derecho a retiro totalmente pagado, el cual deberá ser por lo menos igual al capital mínimo exigido que indique la Comisión, mediante disposiciones de carácter general.

La Comisión velará en todo momento porque los sistemas de ahorro para el retiro presenten condiciones adecuadas de competencia y eficiencia. Para ello, en concordancia con la Ley Federal de Competencia Económica, la Comisión podrá establecer los mecanismos necesarios para que no se presenten prácticas monopólicas absolutas o relativas, como resultado de la conducta de los participantes o por la concentración del mercado. Los mecanismos señalados se aplicarán previa opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Comité Consultivo y de Vigilancia.

Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, y con el propósito de mantener un adecuado balance y equilibrio en los sistemas de ahorro para el retiro, ninguna AFORE podrá tener más del 20% de participación en el mercado de los sistemas de ahorro para el retiro. Asimismo, las administradoras estarán obligadas a mantener una reserva especial, invertida en las acciones de las sociedades de inversión que administren. El monto de esta reserva será determinado por la Comisión mediante disposiciones de carácter general, con base en el valor total de las carteras de dichas sociedades de inversión.

Dentro de su Consejo de Administración, Las AFORES contarán con consejeros independientes, que tendrán que ser expertos en materia financiera, económica, jurídica o de seguridad social, sin tener algún nexo patrimonial con ellas. Los asuntos que requieran ser aprobados por la mayoría de los miembros del consejo de administración y, además con los votos de los consejeros independientes son: El programa de autorregulación de la AFORE; los contratos que celebre con las empresas que tenga nexos patrimoniales y los contratos tipo que celebren con los trabajadores y sobre las modificaciones a los prospectos de información.

En cada AFORE existirá un contralor normativo responsable de vigilar que los funcionarios y empleados de la misma cumplan con la normatividad externa e interna que sea aplicable. La Administradora deberá dotarlo de los recursos humanos y materiales que requiera para el buen desempeño de las funciones a su cargo.

2. 12. 2 Las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro de los Trabajadores (SIEFORES) administradas y operadas por las AFORES, tienen por objeto exclusivo, invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social. Asimismo, las sociedades de inversión invertirán los recursos de las administradoras en términos de las disposiciones de los artículos 27 y 28 de la Ley. Para organizarse y operar como sociedad de inversión se requiere autorización de la Comisión que será otorgada discrecionalmente, oyendo previamente la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las propuestas viables económica y jurídicamente que se presenten deberán satisfacer los siguientes requisitos:

I.- Presentar la solicitud respectiva, así como el proyecto de estatutos sociales; II.- Presentar un programa general de operación y funcionamiento de la sociedad, que cumpla los requisitos que establezca la Comisión, y III.- Las escrituras constitutivas de las sociedades de que se trata, así como sus reformas, deberán ser aprobadas por la Comisión. Una vez cumplida esta previsión, deberán inscribirse en el Registro Público de Comercio. También deberá proporcionar a la Comisión copia certificada de las actas de asamblea, y cuando proceda, testimonio notarial en el que conste la protocolización de las mismas.

Para su funcionamiento, las SIEFORES deberán cumplir adicionalmente los siguientes requisitos: I.- Ser sociedades anónimas de capital variable y utilizar en su denominación o a continuación de ésta, la expresión "Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro" o su abreviatura SIEFORE; sin utilizar en su denominación expresiones en idioma extranjero, o el nombre de alguna asociación religiosa o política, ni utilizar símbolos religiosos o patrios que sean objeto de devoción o culto público. II.- El capital mínimo exigido para la sociedad estará íntegramente suscrito y pagado y será el que establezca la Comisión, mediante disposiciones de carácter general. III.- Su administración estará a cargo de un

Consejo de Administración en los términos que establece esta ley. IV.- Únicamente podrán participar en su capital social variable, los trabajadores que inviertan los recursos de las cuentas individuales previstas en las leyes de seguridad social, así como en las AFORES conforme a las disposiciones de esta Ley.

Las SIEFORES deberán contar con un comité de inversión que tendrá por objeto determinar la política y estrategia de inversión y la composición de los activos de la sociedad, así como designar a los operadores que ejecuten la política de inversión. La designación de los operadores de las sociedades de inversión deberá contar siempre con el voto favorable de los consejeros independientes.

El régimen de inversión deberá otorgar la mayor seguridad y la obtención de una adecuada rentabilidad de los recursos de los trabajadores. Asimismo, el régimen de inversión tenderá a incrementar el ahorro interno y al desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo, acorde con el sistema de pensiones. A tal efecto, proveerá que las inversiones se canalicen preponderantemente, a través de su colocación en valores para fomentar: a) la actividad productiva nacional; b) la mayor generación de empleo; c) la construcción de vivienda; d) el desarrollo de infraestructura, y e) el desarrollo regional.

Las SIEFORES deberán operar con valores y documentos a cargo del Gobierno Federal y aquellos que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios. El régimen de inversión se sujetará a lo dispuesto por las reglas de carácter general que expida la Comisión, oyendo previamente la opinión del Banco de México, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del Comité Consultivo y de Vigilancia, así como a lo siguiente:

I.- El cien por ciento de su activo total deberá estar representado por efectivo y valores, y II.- La cartera de valores de las SIEFORES estará integrado por los siguientes instrumentos: a) Instrumentos emitidos o avalados por el Gobierno Federal; b) Instrumentos de renta variable; c) Instrumentos de deuda emitidos por

empresas privadas; d) Títulos de deuda emitidos, aceptados o avalados por instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo; e) Títulos cuyas características específicas preserven su valor adquisitivo conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor y, f) Acciones de otras sociedades de inversión, excepto sociedades de inversión especializadas de fondos para retiro.

Sin perjuicio de las limitaciones que la propia Ley establece, el Comité de Análisis de Riesgos podrá prohibir la adquisición de valores de los referidos incisos b), c), d), e) y f), cuando a su juicio, representen riesgos excesivos para la cartera de las SIEFORES. El Comité de Análisis de Riesgos podrá emitir reglas para recomponer la cartera de éstas Sociedades, cuando ciertos valores de las mismas dejen de cumplir con los requisitos establecidos. El propio Comité fijará el plazo en que las sociedades de inversión deben reponer su cartera de valores. La Comisión será la encargada de ejecutar los Acuerdos del Comité de Análisis de Riesgos sobre la prohibición para adquirir ciertos valores o la recomposición de cartera a que se refiere este párrafo.

La Comisión queda facultada para establecer límites a las inversiones cuando se concentren en un mismo ramo de la actividad económica, o se constituyan riesgos comunes para una sociedad de inversión. El Comité de Análisis de Riesgos, tendrá por objeto el establecimiento de criterios y lineamientos para la selección de los riesgos crediticios permisibles de los valores que integren la cartera de las SIEFORES. Dicho comité estará integrado por tres representantes de la Comisión, uno de los cuales a designación de ésta, lo presidiera, dos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dos del Banco de México, dos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y dos de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

La valuación de los documentos y valores susceptibles de ser adquiridos por las sociedades de inversión, se sujetará a los criterios técnicos de valuación que establezca un Comité de Valuación, el cual estará integrado por tres representantes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, uno de los cuales a propuesta de ésta, lo presidirá.

Las AFORES podrán operar varias sociedades de inversión, las que tendrán una composición de su cartera distinta, atendiendo a diversos grados de riesgo. Los trabajadores tendrán el derecho de elegir a cuales de las sociedades de inversión que opere la AFORE que lleve su cuenta, se canalizarán sus recursos. Las SIEFORES elaborarán prospectos de información al público inversionista, que revelen razonablemente la situación patrimonial de la AFORE que opere a la sociedad de inversión de que se trate.

Las SIEFORES tendrán prohibido: I.- Emitir obligaciones; II.- Recibir depósitos de dinero; III.- Adquirir muebles; IV.- Dar u otorgar garantías o avales, así como gravar de cualquier forma su patrimonio, salvo lo dispuesto por esta ley; V.- Adquirir o vender las acciones que emitan a precio distinto al que resulte de aplicar los criterios que de a conocer el Comité de Valuación; VI.- Practicar operaciones activas de crédito, excepto préstamos de valores y reportos sobre valores emitidos por el Gobierno Federal; VII.- Obtener préstamos o créditos, salvo aquellos que reciban de instituciones de crédito, intermediarios financieros no bancarios y entidades financieras del exterior, para satisfacer la liquidez que requiera la operación normal de acuerdo a lo previsto por esta ley. La obtención de estos préstamos y créditos se sujetará a las disposiciones de carácter general que expida el Banco de México, a propuesta de la Comisión; VIII.- Adquirir el control de empresas; IX.- Celebrar operaciones que de manera directa o indirecta tengan como resultado adquirir valores, por más de un cinco por ciento del valor de la cartera de la sociedad de inversión de que se trate, emitidos o avalados por personas físicas o morales con quienes tenga nexos patrimoniales o de control administrativo. X.- Adquirir valores extranjeros de cualquier género, y, XI.- Las demás que señalen ésta u otras leyes.

Las AFORES y las SIEFORES serán administradas por un Consejo de Administración integrado con un mínimo de cinco consejeros que serán designados por los accionistas de la sociedad, de los cuales, cuando menos dos serán consejeros independientes. Los miembros del consejo de administración de las

AFORES serán también miembros del consejo de administración de las sociedades de inversión que operen, así como del comité de inversión de dichas sociedades especializadas de inversión.

Los consejeros independientes deberán propiciar con su voto y en todo caso procurar que las decisiones que se tomen en las sesiones del consejo de administración y comités en que participen, sean en beneficio de los trabajadores y que las mismas se apeguen a la normatividad interna y externa, así como a las sanas prácticas del mercado. Los consejeros serán responsables cuando apoyen decisiones de los comités o consejos en que participen que sean contrarias a dicha obligación o cuando tengan conocimiento de irregularidades que a su juicio sean contrarias a los intereses de los trabajadores, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurran, el director general y los demás consejeros y funcionarios de la administradora o sociedad de inversión de que se trate, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

En todo caso deberán presentar de inmediato al presidente del consejo de administración, al auditor interno y al contralor normativo, así como a la Comisión, un informe detallado sobre la situación observada.

La disolución y liquidación de las administradoras o sociedades de inversión se regirán por lo dispuesto en los Capítulos X y XI de la Ley General de Sociedades Mercantiles o, según el caso, por el Capítulo I del Título VII de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, con las excepciones que en la propia ley de la materia se contemplan. Antes de proceder a la disolución y liquidación de una AFORE, se traspasarán las cuentas individuales a la cuenta concentradora prevista en el numeral 75 de esta Ley, durante el plazo que determine el Reglamento de la misma. El traspaso de éstas cuentas a una AFORE, se realizará de conformidad con las disposiciones de carácter general que expida la Comisión, salvaguardando los derechos de los trabajadores, sin perjuicio del derecho de éstos para elegir la AFORE y sociedad de inversión a la que se traspasará su cuenta individual.

CAPITULO 3

MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Vigente:

Antecedentes sociales, políticos y económicos: - En la primera decena del Siglo XX, México era un país completamente sosegado; se observaba tranquilidad en todas partes, la administración general de la nación marchaba sobre ruedas, siguiendo la fórmula porfirista de *"poca política y mucha administración"*; y ésta administración, al decir de don Félix F. Palavicini ⁷⁹ consistía en que:

"Laminería estaba totalmente en manos de compañías extranjeras. La Agricultura en manos de unas cuantas familias propietarias de grandes latifundios. La industria incipiente sin permitir la organización de los obreros. Cuando pretendieron hacer huelga en las fábricas de hilados y tejidos de Orizaba, Veracruz, fueron atacados a tiros. El comercio estaba repartido entre extranjeros de diversas nacionalidades: La maquinaria pesada, con los estadounidenses; ferretería, medicinas y tintas, con los alemanes; abarrotes, comestibles y tabernas, con los españoles. Marmolerías, con los italianos; ropa y novedades para señoras y caballeros, con los franceses y las lavanderías, con los chinos":

Los yacimientos petrolíferos estaban en manos de los grandes consorcios ingleses y americanos; los ferrocarriles, bancos y compañías de seguros gozaban de concesiones especiales, sin pago de impuestos y a casi todos ellos, se les debían los trabajos efectuados a favor de la nación, garantizando, mediante hipoteca, las obras públicas realizadas por empresas extranjeras. No había carreteras ni medios de transporte modernos.

(79) Política Constitucional. Segunda Edición. Facsimilar. Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco. 1980. Pág. 249

Los mexicanos no poseían sino pequeños tendejones y expendios de pulque; en su mayoría eran asalariados mal pagados. Los pocos hombres cultos de esa época, se conformaban con llevar una vida modesta y tranquila, y otros, se encontraban en la indigencia. Reinaba la miseria en la ciudad y una sórdida hambruna en el campo.

En estas condiciones de vida, el programa ideológico del Partido Liberal Mexicano fue inmediatamente aceptado, luego de proponer la reforma de la Constitución Política del país, para establecer límites a la propiedad individual y modificar sustancialmente las relaciones entre patronos y obreros, reclamando jornadas máximas de ocho horas diarias; salario mínimo de un peso; higiene en las fábricas y talleres; garantías para la vida del trabajador; indemnización por accidentes; prohibición del trabajo infantil; descanso dominical y pensión a los obreros que hubiesen agotado sus energías en el trabajo.

Al conjuntarse éstos elementos en nuestro país, se produjeron diversos movimientos sociales que en 1910 desembocaron en la lucha armada del pueblo en contra de las viejas instituciones opresoras, surgiendo de dicho impulso, numerosos intentos para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores de la ciudad y del campo imponiéndose los líderes de la Revolución, la obligación de legislar en ese sentido, una vez concluida la contienda.

Estos serían a grandes rasgos, los precedentes reales e ideológicos que dieron lugar a la primera Carta Magna de corte social en nuestra República, denominada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Carta Magna, como lo expresan Jorge Carpizo Mcgregor y Jorge Madrazo Cuellar⁸⁰ es: *‘Una Constitución rígida, republicana, presidencial, federal y pluripartidista. Está conformada por 136 artículos divididos en una parte dogmática que establece la declaración de garantías individuales en los primeros 28 artículos,*

(80) Derecho Constitucional. "Introducción al Derecho Mexicano". México, UNAM, 1981, Pág. 81

y una parte orgánica, de la que se desprenden los principios de: soberanía, la división de poderes, el sistema federal, los derechos humanos, la supremacía del Estado sobre las iglesias y la existencia del juicio de amparo como medio fundamental de control de la constitucionalidad."

Los derechos humanos, en la Constitución de 1917 están contenidos en la declaración de garantías individuales y sociales, principalmente en los artículos 3°, 4°, 27, 28 y 123 del propio ordenamiento constitucional, en los que se regulan la educación; el derecho a la salud; el libre comercio; el agro, la propiedad y el trabajo.

La idea de soberanía que adopta nuestra Constitución, responde al pensamiento de Juan Jacobo Rosseau, que la hace residir esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno.

Félix F. Palavicini⁸¹ refiere que la Constitución de 1917, tiene por objeto: *"Establecer la libertad de pensar de los mexicanos, la libertad de creer, la libertad de poseer el producto legítimo del trabajo, la más amplia libertad de imprenta sin más limitaciones que el respeto al orden, la moral y la vida privada. Fue la primera Constitución en consagrar los derechos humanos y la primera del mundo que estableció las garantías sociales. Los artículos 27 y 123 significaron fundamentos para una nueva doctrina social"*. A continuación señalaremos sus contenidos:

A) En el artículo 3° de la Constitución se prevé que la educación que imparta el Estado a través de la Federación, Estados y Municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez el

(81) Política Constitucional. Op. Cit. Pág. 321 y sigs.

amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. El criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa, y luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

B) En el artículo 4° de nuestra Carta Magna, se establece la igualdad del varón y de la mujer ante la ley. De igual forma, implanta el derecho a la protección de la salud de toda persona, agregando que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo dispuesto por la fracción XVI del artículo 73 de este mismo ordenamiento.

Agrega este numeral, que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. Por otra parte señala que, es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas.

C) El artículo 27 de la Constitución dispone que: La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, así como el dominio directo de todos los recursos naturales y que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas.

D) El artículo 28 Constitucional, previene que en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. Las mismas fijarán las bases que señalen precios máximos a los artículos, materias o productos necesarios para la economía nacional o el consumo popular.

E) El artículo 123 de la Constitución prescribe que: Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la ley. El Congreso de la Unión expedirá leyes sobre el trabajo, los salarios mínimos; accidentes de trabajo; derechos y obligaciones de los trabajadores y patronos.

En otros aspectos laborales, establece los derechos y garantías sociales de los trabajadores sujetos a una relación laboral. Protege a las mujeres en estado de gravidez y a sus hijos en el periodo de lactancia.

F) El artículo 123 de nuestra Constitución, dividido en los Apartados A) y B), se ocupa de la regulación del trabajo y de la previsión social, en los siguientes términos:

Apartado A), fracción V: Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud, en relación con la gestación gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos.

En el segundo párrafo de la fracción XII, se establece que: Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y patronos, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirirlas.

La fracción XIV prescribe que: Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores,

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

En la fracción XV se señala que: "El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, las sanciones procedentes en cada caso.

Las fracciones XVI, XVII, XVIII y XIX, prescriben que tanto los obreros como los empresarios, tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc., las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos las huelgas y los paros. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. Los paros serán lícitos únicamente, cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

El inciso g) de la fracción XXVII señala que: "Serán condiciones nulas las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente de trabajo y enfermedades profesionales...". En las fracciones XXIX y XXX se establece que: "*Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, vejez, vida, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la*

protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares";

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

Apartado B), la fracción XI prescribe que: "La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas: a) cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad, y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte; b) en caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley; c) las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud, en relación con la gestación gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto, y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos; además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles; d) los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley; e) se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares; f) se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o en venta, conforme a los programas previamente aprobados.

El Estado, mediante las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, a fin de constituir depósitos en su favor con el que se creará un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos, crédito barato y suficiente, para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o

bien para construirlas, repararlas, ampliarlas, mejorarlas o pagar pasivos contraídos por tales conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales administrará el citado fondo, se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos tomando en cuenta que está facultado para que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano, en cuyo caso, podrá coordinarse con otros organismos públicos o privados, que le permitan alcanzar este objeto.

Este Instituto, contará con los siguientes órganos de Gobierno: La Asamblea General que es la autoridad suprema del mismo y se integra en forma tripartita, con cuarenta y cinco miembros; el Consejo de Administración; la Comisión de Vigilancia; el Director General; dos Directores Sectoriales, la Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales.

Los mandatos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por lo que se refiere a las relaciones entre el capital y el trabajo, constituyen el marco jurídico del sistema mexicano de Seguridad Social; por ello, Félix F. Palavicini ⁸² expresa que: *"La legislación social inserta en la Constitución de 1917, beneficia directa e inmediatamente a las clases menesterosas de las ciudades y del campo, destruyendo a la vez, obstáculos y prejuicios de la vida familiar"*.

La anterior expresión se confirma con la aseveración de que el fin del Derecho del Trabajo es la justicia social, que se manifiesta como armonía en las relaciones laborales y en la proporcional distribución de los beneficios alcanzados por su desarrollo. La justicia social a! igual que la conmutativa y la distributiva, tiene por objeto la armonía y proporcionalidad, pero se distingue de estas dos especies de justicia por los criterios de medida que utiliza para alcanzar esa armonía y proporcionalidad.

(82) Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. México, 1962. Pág. 43

3.2 Ley Federal del Trabajo:

Es el ordenamiento que regula las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, *Apartado A)* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que rige entre obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo. Es aplicable a todo aquel que presta un servicio a otro en el campo de la producción económica y fuera de éste; cuyas normas tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones.

El artículo 3° de esta misma Ley, preceptúa que el trabajo es un derecho y un deber sociales, que no es artículo de comercio y exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta. Debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia. No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivos de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social.

Roberto Muñoz Ramón⁸³ menciona que: *"Los constituyentes de 1917 consideraron que cada entidad federativa requería una reglamentación especialmente adecuada a las necesidades particulares de cada región del país, por lo que otorgaron a las legislaturas de los estados facultades para expedir leyes sobre el trabajo, sin contravenir los fines constitucionales. Desde 1917 hasta 1928, las legislaturas de los estados expidieron leyes locales del Trabajo, que tomaron como modelo legislaciones laborales vigentes en otros países, resultando muy distintas y contradictorias entre sí y ajenas a la realidad mexicana"*.

Con el fin de conseguir la unificación nacional de la legislación del trabajo, el Poder Constituyente Permanente reformó los artículos 73, fracción X y 123 párrafo primero y fracción XIX de la Constitución, reservando al Congreso de la Unión únicamente, la facultad de legislar en materia de trabajo.

(83) Diccionario Jurídico sobre seguridad social. Op. Cit. Páginas 297 a 300.

Del proceso legislativo federal han surgido dos cuerpos codificados de normas en materia del trabajo de observancia en todo el territorio nacional: La Ley Federal del Trabajo de 1931 y la Ley Federal del Trabajo de 1970 vigente.

La sistemática y técnica de codificación utilizada en la Ley Federal del Trabajo vigente, fueron las de catalogar la materia laboral en 16 títulos, a saber: 1. - Principios Generales; 2. - Relaciones Individuales de Trabajo; 3. - Condiciones de Trabajo; 4. - Derechos y obligaciones de los patrones y trabajadores; 5. - Trabajo de las mujeres y de los menores; 6. - Trabajos especiales; 7. - Relaciones colectivas de trabajo; 8. - Huelgas; 9. - Riesgos de Trabajo; 10. - Prescripción; 11. - Autoridades del trabajo y servicios sociales; 12. - Personal jurídico de las juntas de conciliación y arbitraje; 13. - Representantes de los trabajadores y patrones; 14. - Derecho procesal del trabajo; 15. Procedimientos de ejecución; y 16. - Responsabilidades y sanciones.

Por la naturaleza jurídica de nuestra investigación sólo trataremos aquellas disposiciones legales que se ocupan del establecimiento de normas de protección social del trabajo, de los trabajadores y sus familiares, a efecto de continuar su desarrollo dentro del contexto del propio ordenamiento.

El artículo 14 de la Ley Federal del Trabajo dispone que: Las personas que utilicen intermediarios para la contratación de trabajadores serán responsables de las obligaciones que deriven de esta Ley y de los servicios prestados.

El artículo 23 prescribe que: "Los mayores de 16 años pueden prestar libremente sus servicios con las limitaciones establecidas en esta Ley. Los mayores de 14 y menores de 16 necesitan autorización de sus padres o tutores y a falta de ellos, del sindicato a que pertenezcan, de la Junta de Conciliación y Arbitraje, del Inspector del Trabajo o de la autoridad política. Los menores trabajadores pueden percibir el pago de sus salarios y ejercitar las acciones que les correspondan".

El artículo 28 fracción I inciso c) señala que: "El trabajador tendrá derecho a las prestaciones que otorguen las instituciones de seguridad y previsión social a los extranjeros en el país al que vaya a prestar sus servicios. En todo caso, tendrá derecho a ser indemnizado por los riesgos de trabajo con la cantidad igual a la que señala esta Ley, por lo menos...".

Dentro del Capítulo de Obligaciones de los Patrones, el artículo 132 fracción XVI menciona que: "Los patrones deberán adoptar los procedimientos adecuados para evitar perjuicios al trabajador, procurando que no se desarrollen enfermedades epidémicas o infecciosas organizando el trabajo de modo que resulte para la salud y la vida del trabajador la mayor garantía compatible con la empresa o establecimiento, para ello tendrán que instalar, de acuerdo con los principios de seguridad e higiene, las fábricas, talleres, oficinas y demás lugares en que deban ejecutar los trabajos...".

El propio numeral, en su fracción XVII, previene la obligación de observar las medidas adecuadas y las que fijen las leyes para prevenir accidentes en el uso de maquinaria, instrumentos o material de trabajo, y disponer en todo tiempo, de los medicamentos y material de curación indispensables a juicio de las autoridades que correspondan, para que oportunamente y de una manera eficaz, se presten los primeros auxilios, debiendo dar, desde luego, aviso a la autoridad competente de cada accidente que ocurra.

La fracción XVIII, indica que se deben fijar y difundir las disposiciones conducentes de los Reglamentos de Higiene y Seguridad, en lugar visible de los establecimientos y lugares donde se preste el trabajo.

La fracción XIX, establece que se deben proporcionar a los trabajadores, los medicamentos profilácticos que señale la autoridad sanitaria en los lugares donde

existan enfermedades tropicales o endémicas, o cuando exista peligro de epidemia. En la fracción XXIII, se anota la posibilidad de efectuar las deducciones de las cuotas para la constitución y fomento de sociedades cooperativas y de cajas de ahorro, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 110 fracción IV, de este mismo ordenamiento. En la fracción XXV, se establece la obligación del patrón de contribuir al fomento de las actividades culturales y deportivas entre sus trabajadores y proporcionarles los equipos y útiles indispensables.

En el Capítulo de Obligaciones de los Trabajadores, el **artículo 134 fracción VIII**, prescribe: "que es su obligación, prestar auxilio en cualquier tiempo que se necesite, cuando por siniestro o riesgo inminente peligren las personas o los intereses del patrón o de sus compañeros de trabajo". En la Fracción X, de este mismo numeral, se previene que es obligación de los trabajadores someterse a los reconocimientos médicos previstos en el Reglamento Interior y demás normas vigentes en la empresa o establecimiento, para comprobar que no padecen alguna incapacidad o enfermedad de trabajo, contagiosa o incurable.

La fracción XI, establece la obligación de los trabajadores de hacer del conocimiento del patrón, las enfermedades contagiosas que padezcan, tan pronto como tengan conocimiento de las mismas;

Por su parte en la fracción XII, se establece la obligación del trabajador de comunicar al patrón o a su representante, las deficiencias que adviertan a fin de evitar daños o perjuicios a los intereses y vidas de sus compañeros de trabajo;

El artículo 135, fracción I, señala la prohibición de ejecutar cualquier acto que pueda poner en peligro la propia seguridad del trabajador, la de sus compañeros o la de terceras personas, así como la de los establecimientos o lugares en que el trabajo se desempeñe. El artículo 136, señala que el patrón está obligado a proporcionar habitaciones a sus trabajadores.

El Título Quinto relativo al trabajo de las mujeres y de los menores, establece en el artículo 164, que: Las mujeres disfrutan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones que los hombres;

El artículo 173, dispone que: El trabajo de los mayores de 14 años y menores de 16, queda sujeto a vigilancia y protección especiales de la inspección del trabajo.

El artículo 254, prescribe la prohibición a los trabajadores ferrocarrileros, (y en general), el consumo de bebidas embriagantes y su tráfico por cuenta ajena a la empresa durante el desempeño de sus labores; el consumo de narcóticos o drogas enervantes, salvo que exista prescripción médica, y el tráfico de drogas enervantes. Antes de iniciar el servicio, el trabajador deberá poner el hecho en conocimiento del patrón y presentarle la prescripción suscrita por el médico.

El artículo 283, fracción VII, incisos d), e) y f), permite a los trabajadores celebrar, en los lugares acostumbrados, sus fiestas regionales; fomentar la creación de cooperativas de consumo entre los trabajadores y fomentar la alfabetización entre los trabajadores y sus familias.

En el Título Séptimo, Capítulo II, se estipula el derecho para integrar coaliciones de trabajadores, sindicatos, federaciones y confederaciones para la defensa de sus intereses comunes, derecho que se hace extensivo también a los patrones. Sindicato, es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses. Estos pueden ser gremiales, de empresa, industriales, nacionales de industria y de oficios varios.

Los sindicatos patronales son los formados por patrones de una o varias ramas de actividades y nacionales, los formados por patrones de una o varias ramas de actividades de distintas entidades federativas.

El artículo 87, reformado, dispone que los trabajadores que no hayan cumplido el

año de servicio, tendrán derecho a que se les pague la parte proporcional del aguinaldo, conforme al tiempo que hubieren trabajado, independientemente de que se encuentren laborando.

El artículo 90, reformado, autoriza el establecimiento de instituciones y medidas que protejan la capacidad adquisitiva del salario y faciliten el acceso de los trabajadores a la obtención de satisfactores.

El artículo 103 bis, reformado, señala la facultad del Ejecutivo Federal para reglamentar la forma y términos en que se establecerá el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), que otorgará financiamiento para la operación de los almacenes y tiendas a que se refiere este artículo y asimismo, gestionará con otras instituciones, la concesión de créditos baratos y oportunos para la adquisición de bienes y pago de servicios por parte de los trabajadores.

El artículo 110, fracción III, se reformó en los siguientes términos: Autoriza el pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda, destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador.

Por su parte **el artículo 122**, reformado, dispone que: El reparto de utilidades entre los trabajadores deberá efectuarse dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que deba pagarse el impuesto anual, aún cuando esté en trámite alguna o algunas objeciones de los trabajadores.

El artículo 132 reformado, establece la obligación del patrón de proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores. El Capítulo III bis, fracción XVI, dispone que: El patrón debe instalar, de acuerdo con los principios de seguridad e higiene, las fábricas, talleres, oficinas y demás lugares en que deban ejecutarse

labores, para prevenir riesgos de trabajo y perjuicios al trabajador; así como adoptar las medidas necesarias para evitar que los contaminantes excedan los máximos permitidos en los reglamentos e instructivos que expidan las autoridades competentes.

Es obligación del patrón otorgar la jubilación cuando un trabajador reúne los requisitos contractuales establecidos al efecto, por lo que hasta que los satisfaga debe otorgársele la pensión jubilatoria y no antes por tener todavía el carácter de trabajador. Lo anterior, en atención a que la jubilación constituye una compensación a los esfuerzos desarrollados durante determinado tiempo por él trabajador en beneficio de la empresa, y a que, una vez cubiertos los requisitos contractuales, el derecho a ella pasa a formar parte del patrimonio del trabajador.

Las pensiones por jubilación se otorgan a los trabajadores con 30 o más años de servicios y a las trabajadoras con 28 o más años e igual tiempo de cotización al IMSS en los términos de esta Ley, cualquiera que sea su edad. La pensión por jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo que se define en la Ley del IMSS, y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador hubiere disfrutado el último sueldo antes de causar baja.

En los contratos colectivos también podrá estipularse que los patrones cubran un porcentaje sobre los salarios, a fin de que se constituya un fondo de pensiones de jubilación o de invalidez que no sea consecuencia de un riesgo de trabajo. Las cantidades resultantes se entregarán por los patrones al Instituto Mexicano del Seguro Social o a la institución bancaria que se pacte en el contrato.

De cualquier forma, es importante consignar que la pensión no debe verse como una concesión gratuita o generosa del patrono. El derecho lo adquiere el trabajador con las aportaciones que hace por determinado número de años, las que se ven aumentadas con las que los patronos están obligados a dar por disposición legal, las cuales integran un fondo, del que se toman, en un momento dado, las cantidades

individuales que se les conceden. Estas aportaciones tienen por objeto procurar los medios de subsistencia necesarios en los casos de interrupción involuntaria de las actividades laborales y al mismo tiempo, prever la incapacidad para el trabajo por vejez o invalidez.

3.3 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

Las normas constitucionales del trabajo son idénticas para los Apartados A) y B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que en obvio de repeticiones, nos ocuparemos en este espacio, únicamente del análisis de las disposiciones relativas al aspecto de la seguridad social previsto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El artículo 1° dispone que esta Ley rige tanto a los titulares como a los trabajadores de las diferentes dependencias, entidades y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, que tienen a su cargo funciones de servicio público. La relación jurídica del trabajo burocrático se asemeja a la laboral, toda vez que se origina por el nombramiento o por aparecer en las listas de raya. Su esencia jurídica es institucional en razón de que la relación laboral se rige por la Ley que es tutelar de los empleados.

Según esta Ley, trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud del nombramiento expedido, o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.

Son de confianza los que desempeñan labores de Dirección, Inspección, Vigilancia y Fiscalización, Personal Técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones; Manejo de Fondos o Valores, de Auditoría, Control Directo de Adquisiciones en Almacenes e Inventarios, los Responsables de Autorizar

el ingreso o salida de Bienes o Valores y su Destino, la Baja o Alta en Inventarios; Investigación Científica, Asesoría o Consultoría.

El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares y Ayudantías; los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal, los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas. La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias, entidades y organismos públicos formará parte de su catálogo de puestos, de la misma forma ocurre con los Poderes Legislativo y Judicial.

Son trabajadores de base los no incluidos en la relación anterior; quedando excluidos del régimen de esta Ley, los miembros del Ejército y Armada Nacionales, con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina Armada; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano, el personal de los establecimientos penitenciarios y aquellos que presten sus servicios mediante contrato regulado por la legislación civil. Que regularán sus relaciones laborales conforme las disposiciones de sus respectivos ordenamientos legales.

Los derechos y las obligaciones de los trabajadores y de los titulares de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, en lo general, son similares a los establecidos en la Ley Federal del Trabajo, para los trabajadores y patronos de las diferentes ramas productivas, con las excepciones y modalidades que en la propia legislación se señalan, por lo que no serán materia de análisis de este trabajo, a efecto de evitar incurrir en repeticiones innecesarias.

De entre las obligaciones de los titulares a los que hace referencia el artículo 43 de esta Ley, se contemplan la de cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los siguientes conceptos:

- a) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- b) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades no profesionales y de maternidad;
- c) Jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte;
- d) Asistencia médica y medicinas para los familiares del trabajador, en los términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- e) Establecimiento de Centros para Vacaciones y para Recuperación, de guarderías infantiles y de tiendas económicas.
- f) Establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme a escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional;
- g) Propiciar cualquier medio que permita a los trabajadores de su dependencia, el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas;
- h) Constitución de depósitos en favor de los trabajadores, con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios para integrar un Fondo de la Vivienda, a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a estos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio habitaciones cómodas e higiénicas; para construir las, reparar las o mejorar las o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya Ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes. Proporcionar a los trabajadores que no estén incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las prestaciones sociales a que tengan derecho de acuerdo con la ley y los reglamentos en vigor.

Por otra parte, es de particular importancia destacar la estabilidad de los trabajadores del Estado de las instituciones descentralizadas, que se traduce en inamovilidad en favor de los empleados públicos, por efectos de la legislación burocrática que es más tutelar de éstos que las leyes laborales lo son para los empleados privados, toda vez que los efectos del nombramiento del burócrata fuera de las cuatro posibilidades en que la relación forzosamente desaparece, la rescisión unilateral por parte del Titular en la unidad burocrática es inadmisibles, ya que éste tiene obligación de someter el caso al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando se trate de las causales a que se refiere la fracción V del artículo 46 de esta Ley, a saber:

I.- Por renuncia; por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los reglamentos de trabajo aplicables;

II.- Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

III. Por muerte del trabajador;

IV.- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores.

V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En cuanto a los riesgos profesionales que sufran los trabajadores con motivo o en ejercicio de las actividades a su cargo, serán tratados en los términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de la Ley Federal del Trabajo, en su caso. Los riesgos profesionales son aquellas lesiones orgánicas, perturbaciones funcionales o la muerte misma, así como todo estado patológico imputable al sistema de producción. La expresión coloquial es "riesgo del trabajo", la técnica, "riesgos profesionales". Estas dos locuciones designan al género; los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales (o de trabajo), constituyen las especies.

La seguridad social en el ámbito de los servidores públicos del nivel federal de gobierno que asume las consecuencias en materia de enfermedades y riesgos de trabajo, tiene como punto de partida la fracción XI, apartado B), del artículo 123 Constitucional. Las bases mínimas contenidas en la disposición anterior se hacen extensivas a las llamadas enfermedades no profesionales, que no son padecimientos originados o motivados en el trabajo ó en el medio en que se preste.

Como consecuencias de los riesgos de trabajo pueden citarse: La muerte, la incapacidad permanente, parcial o total. Frente a ellos, nuestro sistema jurídico-legal reconoce a los trabajadores el derecho de exigir asistencia médica y quirúrgica, hospitalización, rehabilitación, medicamentos, material de curación, aparatos de prótesis y ortopedia y las indemnizaciones respectivas. La Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria, establece una serie de obligaciones especiales del patrón, señalando que éste no queda liberado de responsabilidad ni aún cuando el riesgo de trabajo se hubiere producido por imprudencia, torpeza o negligencia del trabajador.

Dada la importancia que este aspecto reviste dentro de la problemática social, la ley reglamenta para los inspectores de trabajo, una serie de atribuciones y deberes especiales para vigilar esta materia. Braulio Ramírez Reynoso,⁸³ detalla que:

"La definición y otras precisiones normativas en la rama de accidentes de trabajo, se localizan en los artículos 474 de la Ley Federal del Trabajo, 49 de la Ley del Seguro

(83) Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit. Pág. 2859.

Social, y 29 de la Ley del ISSSTE. Los preceptos que deben destacarse en el otro gran rubro de los riesgos profesionales son los artículos 475 de la Ley Federal del Trabajo; 3°, 22 a 25 y 29 a 37 de la Ley del ISSSTE, así como del 48 al 74 y del 92 al 112 de la Ley del Seguro Social:

Con respecto al cálculo de las indemnizaciones por riesgos profesionales, por lo que hace a los supuestos de muerte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado dos jurisprudencias claves: De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley Federal del Trabajo de 1931, para fijar el monto del salario deben tomarse en cuenta todos los pagos hechos por cuota diaria, así como las gratificaciones, percepciones y cualquiera otra cantidad que sea entregada a un trabajador, a cambio de su labor ordinaria. Por tanto, el monto de la indemnización que debe pagarse por la muerte del trabajador, tendrá que tomar como base, el salario que disfrutaba al ocurrir la defunción.

Para calcular el monto de la indemnización que debe pagarse en los casos de riesgos profesionales, se tomará como base únicamente al salario que el trabajador, víctima del riesgo, percibía a cambio de su labor ordinaria, sin comprender el que se haya pagado por laborar jornadas extraordinarias.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de autorizar a los parientes del trabajador que hubiere sufrido un riesgo profesional, para recibir la indemnización respectiva en caso de muerte del trabajador, sin deducción alguna de las cantidades que el afectado hubiere recibido durante su incapacidad. La finalidad de esta disposición es la de favorecer tanto al trabajador en vida como a sus deudos después de su muerte; excepción hecha de los casos en que se trate de dos incapacidades distintas, como en el caso de un trabajador fallecido a consecuencia de una enfermedad diferente a la del accidente de trabajo.

Por lo que respecta a los trabajadores que sufran enfermedades no profesionales tendrán derecho a que se les concedan licencias para dejar de concurrir a sus

labores, previo dictamen y la consecuente vigilancia médica, en los siguientes términos:

I.- A los empleados que tengan menos de un año de servicios, se les podrá conceder licencia por enfermedad no profesional, hasta quince días con goce de sueldo íntegro y hasta quince días más con medio sueldo;

II.- A los que tengan de uno a cinco años de servicios, hasta 30 días con goce de sueldo íntegro y hasta 30 días más con medio sueldo;

III.- A los que tengan de cinco a diez años de servicios, hasta 45 días con goce de sueldo íntegro y hasta 45 días más con medio sueldo, y

IV.- A los que tengan de diez años de servicios en adelante, hasta sesenta días con goce de sueldo íntegro y hasta sesenta días más con medio sueldo.

En los casos previstos en las fracciones anteriores, si al vencer las licencias con sueldo y medio sueldo continúa la incapacidad, se prorrogará la licencia, ya sin goce de sueldo, hasta totalizar en conjunto cincuenta y dos semanas, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Para los efectos de las fracciones anteriores, los cómputos deberán hacerse por servicios continuados, o cuando la interrupción en su prestación sea de seis meses. La licencia será continua o discontinua una sola vez cada año, contado a partir del momento en que se tomó posesión del puesto.

Las acciones que nazcan de esta Ley por el nombramiento otorgado en favor de los trabajadores y de los acuerdos que fijen las condiciones generales de trabajo, prescribirán en un año, contado a partir del día siguiente a la fecha en que la obligación sea exigible; con excepción de los siguientes casos:

Prescriben en un mes: las acciones para pedir la nulidad de un nombramiento y las

acciones de los trabajadores para ejercitar el derecho a ocupar la plaza que hayan dejado por accidente o por enfermedad, contado el plazo a partir de la fecha en que estén en aptitud de volver al trabajo.

En cuatro meses: En caso de despido o suspensión injustificados; las acciones para exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización que la Ley concede, contados a partir de que sea notificado el trabajador del despido o de la suspensión.

La propia Ley de la materia previene que: Prescriben en dos años, las acciones de los trabajadores para reclamar indemnizaciones por incapacidad proveniente de riesgos profesionales ocurridos, o las acciones de las personas dependientes económicos de los trabajadores fallecidos con motivo de un riesgo profesional realizado, y las acciones para ejecutar las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. En el propio ordenamiento se establecen las causas por las que no puede comenzar a correr la prescripción, en los términos señalados.

Por otra parte, de conformidad con lo previsto en el Título Sexto de la Ley en estudio, denominado "De las Prescripciones", existen las siguientes disposiciones particulares aplicables en esta materia:

La prescripción corre, respectivamente, desde el momento en que se determine el grado de la incapacidad para el trabajo; desde la fecha de la muerte del trabajador; o desde el día siguiente al en que hubiese quedado notificado el laudo de la junta o aprobado un convenio. La prescripción no puede comenzar ni correr por la sola presentación de una demanda, o de cualquier promoción ante la Junta, independientemente de la fecha de notificación y si la persona a cuyo favor corre la prescripción reconoce el derecho de aquella contra quien prescribe, por escrito o por hechos indudables. Para los efectos de toda prescripción, los meses se regularán por el número de días que les corresponda; el primer día contará completo aun cuando no lo sea, pero el último debe ser completo, de resultar feriado, no se tendrá por completa la prescripción sino cumplido el primer día hábil siguiente.

3. 4 Leyes del Seguro Social, ISSSTE, ISSFAM y las establecidas en las Entidades Federativas:

Son los ordenamientos a través de los cuales el Estado realiza la seguridad social de los trabajadores y sus familiares o dependientes económicos, en la forma y términos que cada una de las Leyes enunciadas lo establece de acuerdo con la naturaleza jurídica de cada una de ellas a través de los organismos o entidades que la proporciona o administra, y de cada uno de los grupos que protege, con las características particulares de cada una de ellas de la manera que a continuación se describe:

3. 4.1 Ley del Seguro Social:

La actual Ley, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, en cuyo primer artículo transitorio se estableció que entraría en vigor a partir del día 1° de enero de 1997, prorrogándose seis meses por Decreto presidencial, así como todos los efectos relacionados con la administración interna del Seguro Social y los relativos del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Esta Ley, está conformada por seis Títulos, 24 Capítulos, 305 artículos, 28 transitorios y nueve Reglamentos, con los que el Seguro Social cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican en cada régimen particular, mediante prestaciones en especie y en dinero, en las formas y condiciones previstas por el propio cuerpo de normas, sus reglamentos, manuales e instructivos. Los asegurados y sus beneficiarios para recibir o, en su caso, seguir disfrutando de las prestaciones que esta Ley otorga, deberán cumplir con los requisitos establecidos en la misma y en sus reglamentos.

El artículo 4º estatuye que: 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. El Seguro Social comprende: El régimen obligatorio y el régimen voluntario.

El Régimen Obligatorio comprende los seguros de: I.- Riesgos de trabajo; II.- Enfermedades y maternidad; III.- invalidez y vida; IV.- Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y V.-Guarderías y prestaciones sociales. Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, las personas que se encuentren vinculadas a otra, de manera permanente o eventual, por una relación de trabajo cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aún cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos; los miembros de sociedades cooperativas de producción y las persona que determine el Ejecutivo Federal a través del decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señale la presente Ley.

Voluntariamente, podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio: Los trabajadores de industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados; los trabajadores domésticos; los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; los patrones que sean personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, y los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidos o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social, mediante convenio que celebren con el Instituto, se establecerán las modalidades y fechas de incorporación al régimen obligatorio. Dichos convenios deberán sujetarse al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal.

Los patrones están obligados a: Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones

de su salario y los demás datos, dentro de plazos no mayores de cinco días hábiles, conforme a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos; llevar registros tales como nóminas y listas de raya en las que se asiente invariablemente el número de días trabajados y los salarios percibidos por sus trabajadores, además de los otros datos que prevengan la ley sus reglamentos.

Es obligatorio conservar los registros anotados durante los cinco años siguientes al de su fecha. Determinar las cuotas obrero patronales a su cargo y enterar su importe al IMSS. Proporcionar al Instituto los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo establecidas por esta Ley, y en los reglamentos que correspondan. Permitir las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto, las que se sujetarán a lo previsto por esta Ley, el Código Fiscal de la Federación y los reglamentos respectivos.

Tratándose de patrones que se dediquen en forma permanente o esporádica a la actividad de la construcción, deberán expedir y entregar a cada trabajador constancia escrita del número de días trabajados y del salario percibido semanal o quincenalmente, conforme a los periodos de pago establecidos. Asimismo, deberán cubrir las cuotas obrero patronales aún en el caso de que no sea posible determinar el o los trabajadores a quienes se deban aplicar. Finalmente en la propia Ley se establece la obligación de los patrones de cumplir con todas las demás disposiciones de la misma así como sus reglamentos.

En el Título Primero están contenidas las disposiciones generales y consta de un Capítulo Único; el Título Segundo, se ocupa del Régimen Obligatorio y comprende los Capítulos de: Generalidades, de las Bases de Cotización y de las Cuotas; del Seguro de Riesgos de Trabajo; Del Seguro de Enfermedades y Maternidad; Del Seguro de Invalidez y Vida; Del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez; Del Seguro de Guarderías y de las Prestaciones Sociales; De la Continuación Voluntaria en el Régimen Obligatorio; De la Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio; De la Seguridad Social en el Campo; el Título Tercero se ocupa del

Régimen Voluntario, con los Capítulos Del Seguro de Salud para la Familia y De los Seguros Adicionales.

El Título Cuarto se ocupa del objeto legal del IMSS, mismo que se divide en: El Capítulo que establece las Atribuciones, Recursos y Órganos con los que cuenta; de la Asamblea General; del Consejo Técnico; de la Comisión de Vigilancia; de la Dirección General; de los Órganos Regionales y Delegacionales; de la Inversión de las Reservas. El Título Quinto, se aboca a los Procedimientos, a la Caducidad y la Prescripción, con los Capítulos de: Generalidades; de los Procedimientos; de la Caducidad y de la Prescripción.

El Título Sexto denominado: De las Responsabilidades y Sanciones, con un Capítulo Único.

Durante el periodo presidencial de 1976 a 1982, se estableció el Programa IMSS-COPLAMAR, cuyo objetivo principal era cubrir los derechos que las personas del sector campesino tuvieran con el Seguro Social. Debido a la grave crisis económica ocurrida en los años 1982-1983 que ha trascendido hasta la fecha, el gobierno de la República tuvo que reestructurar sus políticas económicas para volverlas más austeras y para optimizar su existencia, encontrándose desde entonces limitada su expansión y desarrollo, cuidando de no dejar sin atender los requerimientos de la sociedad, particularmente los sectores sociales marginados.

Para proveerse de los medios ideológicos, técnicas y doctrinas de desarrollo social, el IMSS, ha venido participando y cooperando además, con los Organismos Internacionales creados por la Organización de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y los diferentes foros internacionales como la Asociación Internacional de la Seguridad Social, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, el Centro Interamericano de Seguridad Social y más recientemente, en la Comisión Americana Jurídico Social.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social se fundó en Bruselas, Bélgica, y agrupa en su seno a los organismos gestores de la seguridad social, tales como Institutos de Seguridad Social, Cajas de Seguros Sociales, Mutualidades, Departamentos Ministeriales que administran una o varias ramas de la Seguridad Social. La Asociación se ha extendido a numerosos países del mundo, cuenta con 172 organismos miembros que representan aproximadamente 500 millones de asegurados y derechohabientes.

Su finalidad es la de estimular, en el plano internacional, el desarrollo de la Seguridad Social y ayudar a mejorar sus métodos técnicos y administrativos de aplicación. Coordina e impulsa el desarrollo, la defensa y el perfeccionamiento técnico y administrativo de la seguridad social en el mundo. Da a sus miembros la oportunidad de confrontar sus respectivas experiencias, favoreciendo los contactos frecuentes entre los organismos gestores de la seguridad social en los diversos países del orbe.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social, fue creada bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo. Es un organismo internacional de carácter permanente para desarrollar y facilitar la cooperación de las instituciones de seguridad social. En 1951 esta Conferencia promulgó la Carta de Buenos Aires, en la que se establece como objeto primordial de la misma, la elevación del nivel de vida de los habitantes de América por medio del desenvolvimiento económico, el mejoramiento de las condiciones sanitarias y el progreso de la cultura.

La institución de seguridad social tutelada desde los artículos 4° y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por la Ley Federal del Trabajo, la presente Ley y los demás ordenamientos afines, es motivo de orgullo para el pueblo mexicano, toda vez, que el Instituto Mexicano del Seguro Social, es una institución auténtica emanada de la Revolución Social iniciada en nuestro país en 1910, que con lo acertado de sus objetivos y lo eficaz de sus acciones, lo llevó a ser la entidad responsable de difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social; promover y propiciar la realización de investigación en salud y seguridad social, utilizándola como una herramienta para la generación de nuevos

conocimientos, para la mejoría de la calidad de la atención que se otorga y para la formación y capacitación del personal.

Lo anterior, se ha logrado gracias al vertiginoso desarrollo de la seguridad social en nuestro país, impulsada por el IMSS, que en el corto periodo de 1959 a 1964, triplicó el alcance de su cobertura, estableciendo unidades médicas; guarderías infantiles; farmacias; velatorios; centros de capacitación, deportivos, culturales y vacacionales; de seguridad social y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, para atender en ellos a los trabajadores y a sus familiares, así como a otros sectores sociales necesitados.

Entre los postulados que han impulsado el crecimiento y desarrollo del Seguro Social, está la materialización de la seguridad social que ha sido la mayor aspiración de la sociedad y del Gobierno de la República, ya que esta institución ha interpretado con justicia, una de las más legítimas aspiraciones del pueblo mexicano: que es la de asegurar la diaria existencia de los trabajadores, su salario, su capacidad productiva y la tranquilidad de sus familias, en un ambiente de seguridad, paz y desarrollo social constante.

3. 4. 2 Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado:

Tiene su origen remoto en la ley de Pensiones Civiles y de Retiro emitidas en 1925 y 1946 respectivamente. En 1947, cambió su denominación a la de Ley de Pensiones Civiles, orientada fundamentalmente a otorgar beneficios en materia de pensiones y/o retiros de los trabajadores al servicio del Estado.

En las memorias del ISSSTE⁸⁴ se señala que: *“Esta Ley continuó vigente hasta fines de 1959, fecha en la que fue sustituida por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que constituyó un ordenamiento muy avanzado para la época, ya que no sólo garantizaba las diversas prestaciones amparadas por las leyes anteriores en materia de salud y protección al salario, sino también porque incorporaba un esquema de prestaciones similar al establecido en la Ley del Seguro Social”*

(84) Evolución Histórico-Jurídica de la Ley del ISSSTE., Trabajo mimeográfico, México 1963. Pág.23

No obstante, en la parte histórica del Programa Institucional del ISSSTE 2001-2006,⁸⁵ se refiere que *"Fue hasta el año 1983 en que se publicó la Ley que actualmente rige al Instituto, la que, considerando las reformas de que ha sido objeto, ha venido a consolidar la diversificación de los seguros, prestaciones y servicios que otorga a su población derechohabiente, y que como todo ente dinámico, precisa de nuevos cambios que actualicen sus postulados a las condiciones sociales y económicas prevaletientes en nuestra República"*:

El artículo 1º, prescribe: Esta Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República y se aplicará: 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 y familiares derechohabientes de unos y otros, a los diputados y senadores que durante su mandato constitucional, se incorporen individual y voluntariamente al régimen del ISSSTE.

A las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión a que se refiere esta Ley; 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, así como a las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen de seguridad social del ISSSTE.

La seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado comprende:

El régimen obligatorio; y

El régimen voluntario.

(85) Programa Institucional 2001-2006 del ISSSTE, México, 2002, Pág. 21.

Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios:

Seguro de: enfermedades y maternidad; riesgos del trabajo; jubilación; retiro por edad y tiempo de servicios; invalidez; por causa de muerte y cesantía en edad avanzada.

Indemnización global, arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto; Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos; préstamos a mediano plazo; préstamos a corto plazo y promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación y del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Servicios de: Medicina Preventiva; Rehabilitación Física y Mental; atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil, Integrales de retiro a jubilados y pensionistas;

Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes; servicios turísticos y servicios funerarios.

La administración de los seguros, prestaciones y servicios mencionados en los párrafos precedentes, así como del Fondo de la Vivienda, estarán a cargo del organismo descentralizado denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La Ley del ISSSTE, consta de seis Títulos, 15 Capítulos, 196 artículos, 11 Transitorios, más los correspondientes a las cuatro reformas efectuadas durante su vigencia. Su contenido es el siguiente:

En el Título Primero se indican las disposiciones generales mediante las cuales se determinan las personas a quienes se aplicará esta Ley, a que dependencias y

entidades de las Administraciones Públicas Federal, local y Municipal, así como las agrupaciones que pueden ser susceptibles de incorporarse al régimen obligatorio de seguridad social que establece la Ley del ISSSTE. Los regímenes que comprenden la descripción de los seguros, prestaciones y servicios que establece y los términos más frecuentes que emplea.

El Título Segundo "Del Régimen Obligatorio" se ocupa de la determinación de los Sueldos, Cuotas y Aportaciones; del Seguro de Enfermedades y Maternidad; del Servicio de Medicina Preventiva; Conservación de Derechos; Seguro de Riesgos de Trabajo; Seguros de Jubilación, Retiro por Edad y Tiempo de Servicios, Invalidez, Muerte y Cesantía en edad avanzada e Indemnización global; Pensión por jubilación; Pensión de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios; por Invalidez; Pensión por Causa de Muerte; Pensión por Cesantía en Edad Avanzada; Indemnización Global; del Sistema de Ahorro para el Retiro; del Sistema Integral de Crédito y de las Prestaciones Sociales y Culturales.

El Título Tercero denominado Del Régimen Voluntario, establece la continuación voluntaria en el Régimen Obligatorio del Seguro de Enfermedades, Maternidad y Medicina Preventiva; la Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio; Disposiciones Especiales relativas a las contrataciones relativas a los seguros de Enfermedades, Maternidad y Medicina Preventiva, conclusión de los mismos cuando existan causas que a juicio del Instituto pongan en peligro la adecuada y eficiente prestación de los servicios, su equilibrio financiero o la preservación de los seguros, prestaciones y servicios del régimen obligatorio.

El Título Cuarto denominado De las funciones y Organización del Instituto, se ocupa de describir las funciones, los órganos de gobierno; patrimonio, reservas e inversiones. El Título Quinto contiene el tema de la Prescripción y El Título Sexto, de las Responsabilidades y Sanciones.

Las disposiciones relativas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus correlativas de las entidades federativas, la Ley Federal del Trabajo,

la Ley Federal del Trabajo Burocrático, la Ley General de Salud, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, conjuntamente con la del Instituto Mexicano del Seguro Social, la del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, la legislación correlativa en los Estados y Municipios de la Federación, constituyen como ya quedó asentado, el sistema de seguridad social del Gobierno Mexicano.

3. 4. 3 Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas:

El origen de este ordenamiento lo encontramos desde el proyecto de la Ley del Seguro Social promovido por el General Álvaro Obregón ante el Congreso de la Unión, el cual se aprobó el 2 de junio de 1921 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 9 del mismo mes y año, sin embargo por la situación inestable de la nación en esos tiempos, no fue posible alcanzar la meta propuesta. Por ello, en 1926 se publicó la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales, modificándose en 1940, para incorporar en ella nuevos beneficios para los militares y sus familiares derechohabientes.

En el año de 1955 se crea la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, para cubrir una parte de la seguridad social de los militares, cuyo fundamento se encuentra en la Ley de 1926, sus funciones esenciales fueron las de: Tramitación de los aspectos relacionados con el Retiro; Determinación de pensiones, Compensaciones; Préstamos hipotecarios a corto plazo; Enajenación de terrenos; Otorgamiento y Arrendamiento de vivienda.

Ampliándose el campo de aplicación del derecho de la seguridad social y el derecho a la seguridad social para convertir el sistema mexicano de seguridad social a un sistema integral, incorporó en uno sólo, los institutos de las fuerzas armadas mexicanas de aire, mar y tierra, a las cuales identificó e incorporó con las fuerzas vivas de la nación. como son los trabajadores urbanos y los trabajadores rurales (campesinos), de donde originariamente emanaron las fuerzas militares mexicanas.

Estas acciones dieron origen a la promulgación de la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, el 29 de junio de 1976, misma que fue abrogada por un nuevo ordenamiento a partir del nueve de agosto de 2003. Esta nueva Ley consta de 228 artículos y seis transitorios, cuyo contenido esencial es el siguiente:

Título Primero, denominado Disposiciones Generales, Capítulo Único: En el se regulan la naturaleza y personalidad jurídica del Instituto, sus funciones, constitución de su patrimonio, definición de conceptos, órganos de gobierno y atribuciones de sus representantes legales.

En el Título Segundo, De las Prestaciones, Capítulo Primero, Generalidades; Capítulo Segundo, Retiro, Compensación y Muerte del Militar; Capítulo Tercero, Fondo de Trabajo, Fondo de Ahorro, Seguro de Vida Militar y Seguro Colectivo de Retiro; Capítulo Cuarto, Vivienda y Otras Prestaciones; Capítulo Quinto, Becas y Créditos para la Capacitación Científica y Tecnológica; Capítulo Sexto, Servicio Médico Integral, que regulan los tópicos mencionados, además, las causas de retiro, artículo 25; edad límite para permanecer en el activo del ejército, marina y fuerza aérea; ascenso por razones de retiro únicamente, calidad y clasificación de los militares inutilizados en el servicio, etc.

Título Tercero, De la Acreditación de Derechos, Capítulo Primero, Comprobación; Capítulo Segundo, Procedimiento; en ellos se regula el estado civil y el parentesco de los familiares de un militar; la imposibilidad física para trabajar, dependencia económica, la muerte de un militar en acciones de guerra, en acción de armas, caída al mar, etc.

Título Cuarto, Capítulo Primero, Prevenciones Generales, Capítulo Único, en el que se regula la calidad de los cadetes y demás alumnos de los establecimientos militares; el personal de tropa y marinería del Servicio Militar por conscripción; los miembros de los Cuerpos de Defensa Rurales y otros.

3.5 Reglamentos:

Reglamento: Es un conjunto de reglas, normas, principios o pautas que rigen una actividad, sin embargo, esta expresión está reservada a un cuerpo normativo de carácter jurídico. Se le estudia como fuente del derecho y aparece en la pirámide jurídica abajo de la ley.

El reglamento de autoridad es propiamente el que interesa al derecho público, ya que se expide por órgano estatal competente, tiene obligatoriedad, forma parte del orden jurídico positivo y es fuente de derechos y obligaciones. El reglamento es un acto proveniente del poder ejecutivo, sin embargo, nuestro derecho admite la posibilidad de que los poderes legislativo y judicial expidan los reglamentos correspondientes a sus órganos dependientes. Los reglamentos de particulares pertenecen al ámbito contractual privado.

Abundando en este concepto, señalaremos que el Reglamento es una disposición complementaria o supletoria de una ley, dictada por el Poder Ejecutivo, sin intervención del legislativo, y con ordenamiento por lo general de detalle, más expuesto a variaciones con el transcurso del tiempo. La potestad reglamentaria reside en el jefe del Estado y en los ministros, que son los auténticos autores de los proyectos que se someten a la aprobación de sus colegas y luego pasan a la firma del jefe del Estado, según el régimen Constitucional o político del país.

Sin esa generalidad nacional, ejercen asimismo potestad reglamentaria en sus respectivas jurisdicciones, las demás corporaciones administrativas o políticas, como los Estados en una Federación, o los Municipios. El reglamento emana del Poder Ejecutivo y constituye una manifestación de esa potestad, la que también se manifiesta en los decretos, órdenes, circulares, estatutos, ordenanzas, etc. La mayor parte de los reglamentos vigentes en el Instituto Mexicano del Seguro, en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y en el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, tienen sustento en algún dispositivo

legal, no obstante, cuentan también con reglamentos que emanan de la función reglamentaria del ejecutivo federal, los que sin sustentarse en alguna ley, son fuente de derechos y obligaciones que rigen una actividad determinada en la operación de dichos organismos públicos.

Los Reglamentos vigentes en el Instituto Mexicano del Seguro Social son los siguientes:

- A.- Para el pago de Cuotas del Seguro Social;
- B. De afiliación;
- C. De la Seguridad Social para el Campo;
- D. Del Recurso de Inconformidad;
- E. Del Seguro de Salud Para la Familia;
- F. Para la Imposición de Multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos;
- G. De Servicios Médicos;
- H. Para la Prestación de Servicios de Guardería;
- I. Trámite y Resolución de las Quejas Administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado son:

1. Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda;
2. Reglamento para la Promoción, Integración y Funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en el Trabajo, del Sector Público Afiliado al Régimen de Seguridad Social del ISSSTE.
3. Reglamento Financiero;
4. Reglamento de Afiliación, Vigencia de derechos y Cobranza;
5. Reglamento del Servicio de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil.
6. Reglamento de las Delegaciones.
7. Reglamento de los Servicios Funerarios;
8. Reglamento de los Consejos Médicos de los Hospitales de Segundo y Tercer Nivel de Atención.
9. Reglamento de los Comités Técnicos;
10. Reglamento para el Trámite de Solicitudes de Reembolso por la Prestación de Servicios Médicos Extrainstitucionales;
11. Reglamento de Atención de Quejas Médicas;
12. Reglas para la Operación de Créditos para Vivienda a los Trabajadores Derechohabientes.
13. Reglas para el Otorgamiento de Crédito para Vivienda a los Jubilados del ISSSTE.

Del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas:

a). Por tratarse de un organismo sectorizado de la Secretaría de la Defensa Nacional, no se encontró publicado en el Diario Oficial de la Federación algún Reglamento que incida en la operación de dicho Instituto, por lo que se desconoce si cuenta con tales ordenamientos complementarios para su administración y operación interna.

En las entidades federativas se encuentra establecido el régimen de seguridad social para los servidores públicos adscritos a las mismas, con extensión a los poderes legislativo y judicial locales, así como a los municipios. La falta de recursos técnicos y económicos para integrar un sistema eficiente, hace limitado el otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios ordinariamente aceptados en beneficio de toda su población adscrita, por lo que se tienen que identificar y adoptar otras alternativas de solución a las necesidades de prestación de dichos servicios como son la subrogación y/o contratación de la prestación de servicios directos en materia de salud y otros que se identifiquen como necesarios para cumplir con la normatividad aplicable en esta materia.

Otras alternativas viables en términos de ley, son la incorporación voluntaria parcial o total a los regímenes de seguridad social existentes tanto en el Instituto Mexicano del Seguro Social como en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en los términos que previenen sus respectivos ordenamientos, con el propósito de proteger su capacidad instalada y su equilibrio financiero. O bien, crear otro tipo de organismo de seguridad social que conforme a las circunstancias económicas actuales, permitan el cumplimiento de esta obligación.

CAPITULO 4

ANÁLISIS DE LAS PERSPECTIVAS DE LOS SEGUROS SOCIALES Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO EN EL SIGLO XXI.

4. 1. Análisis Jurídico:

Cuando la revolución mexicana cristalizó sus anhelos en la Constitución Política Social vigente, dejó constancia de una de las más importantes preocupaciones de sus autores en el contenido de la fracción XXIX del Artículo 123, en el que se plasmó la necesidad de establecer *un sistema de seguros sociales*; que viniera a resolver, de forma razonable, el problema de los riesgos sufridos por los trabajadores, y la exigencia de encontrar un sustituto del salario, cuando por razones de invalidez o vejez, los trabajadores dejaban de ser útiles para el servicio.

Al integrarse la seguridad social incipientemente esbozada, a la estructura del artículo 123 constitucional se convirtió en una parte del Derecho del Trabajo, y así se le consideró prácticamente hasta la promulgación de la nueva Ley del Seguro Social en el año 1973, en la que, como lo anota el maestro Néstor de Buen L.⁸⁶ presuponía que: *El establecimiento de las normas del seguro social derivaba siempre de la existencia previa de una relación de trabajo*:"

No obstante lo anterior, tanto en el mundo como en nuestro país, ya se había manifestado la tendencia de afirmar la independencia del seguro social respecto del Derecho Laboral, situación que en parte, influyó para que el Presidente Portes Gil propusiera la reforma de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, la cual, una vez aprobada permitiría inducir su independencia del Derecho del Trabajo.

A partir de ese momento, la Seguridad Social elevada a la categoría de servicio

(86) Seguridad Social, 2a. Edic. Ampliada. Editorial Porrúa. México, 1999. Pág. 8

público obligatorio pudo perfilarse como una institución independiente y pugnar por su expresión reglamentaria al margen del Derecho del Trabajo; sin embargo, aún dependería por mucho tiempo, de la relación laboral en lo que encontraba las hipótesis que le dieron sustento.

Así configurada, la Ley del Seguro Social fue expedida 27 años después de promulgada la Constitución de 1917 y 13 años más tarde de la reforma de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, dejando de ser utopía el Seguro Social, para convertirse en el principal promotor de la seguridad social en México, y constituirse en un elemento estabilizador y redistribuidor de la riqueza nacional, brindando a los trabajadores y sus familias, las posibilidades de garantizar los medios de subsistencia y el derecho de protección de la salud, entre otros beneficios.

Estas características permitieron al seguro social constituirse en un eficaz instrumento de servicios vinculado a la existencia previa de relaciones laborales. Don José Campillo Sainz.⁸⁷ menciona que: *"No obstante, la eficacia de su sistema ha puesto de manifiesto que también contiene un principio de injusticia social, ya que solo beneficia a quienes se encuentran sujetos a una relación de trabajo y a sus familiares directos, quedando fuera del sistema los trabajadores no asalariados y aquellos sectores depauperados, vinculados a una existencia precaria, que plantea la grave contradicción social de que los más necesitados de asistencia, carezcan de ella"*.

Para corregir en alguna medida esta circunstancia, el maestro Néstor de Buen Lozano⁸⁸ refiere que: *"La nueva Ley del Seguro Social incluyó experiencias pasadas adecuadamente renovadas y nuevos y audaces instrumentos jurídicos para la satisfacción de sus fines, entre los que se encontraban los de romper la dependencia entre el régimen del seguro social y su supuesto normativo fundamental que ha sido la relación de trabajo"*. Los nuevos instrumentos incorporados fueron:

(87) Los derechos sociales, Revista de la Facultad de Derecho, T-I, Enero-Junio 1951 Págs.189-213.

(88) Apuntes de Seguridad Social. Op. Cit. Págs. 10 y sigs.

1.- Continuación e incorporación voluntaria al régimen obligatorio;

2.- El Régimen voluntario;

3.- Los servicios sociales subdivididos en prestaciones sociales y de solidaridad.

Estas reformas integrales a la Ley del Seguro Social, permiten afirmar la transición del sistema del seguro social ajustado en su carácter de seguro, al de *la seguridad social*, que constituye en realidad un fin, respecto del cual el seguro social es uno de los medios para llevarla a cabo.

Precisamente por esta razón, en el artículo 4° de la Ley del Seguro Social se estableció que *"El seguro social es el instrumento básico de la seguridad social"*; mismo que, como lo cita Néstor de Buen Lozano,⁸⁹ *"Al incorporar el Título Cuarto denominado "De los Servicios Sociales" subdivido en prestaciones sociales y en servicios de solidaridad social, viene a dar forma a un proceso real en que el Instituto, al margen de cualquier obligación legal y como resultado de su propia fuerza expansiva, prestó a la población tanto asegurada como no derechohabiente, en las "Casas de la Asegurada"; posteriormente convertidas en "Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar"*.

"Los servicios sociales consistieron en: La enseñanza en los campos de la medicina preventiva; dietética; mejoramiento de la vida en el hogar y cultura general y cívica; capacitación y adiestramiento; servicios de estancia infantil; bibliotecas; cine club y, de manera especial, de educación física y deportes".

Néstor de Buen L.,⁹⁰ nos refiere que: *"La crisis económica inicialmente vinculada al incremento de los precios del petróleo, coincidente con la restricción de los merca-*

(89) Ibidem Págs.33, 35 y sigs.

(90) Ibidem Págs. 60 y sigs.

dos mundiales en que las materias primas se pagan a muy bajo precio, los créditos externos se cobran con intereses mucho más altos, la Deuda externa que provoca un muy elevado pago de servicios y fuga de capitales, con una nueva Revolución Tecnológica, que trae consigo una inflación acelerada y un alto desempleo, que se hizo sentir en nuestro país a partir de 1973, según el consenso general, vino a dar al traste con el proyecto del Estado protector que se había venido desarrollando en México, desde su consolidación en 1917":

Por ello, y a pesar de sus realizaciones, se debe reconocer que para construir el sistema de seguridad social que requieren hoy los mexicanos y en el siglo XXI, es indispensable corregir deficiencias, superar limitaciones y sentar bases sólidas para que la seguridad social sea, en mayor medida, la vía por la cual avancemos hacia la eficacia plena de los derechos sociales. Esto hace impostergable emprender los cambios necesarios para fortalecer al IMSS y darle viabilidad en el largo plazo, acrecentar su capacidad de dar mayor protección, mejorar la calidad, eficiencia y oportunidad en el otorgamiento de servicios de salud, así como garantizar prestaciones sociales adecuadas y pensiones justas.

Juan Carlos Nolte Santillán⁹¹ explica que: *"Para enfrentar las vicisitudes de este nuevo orden y para el efecto de tratar de garantizar que el IMSS continúe siendo como hasta hoy, un instrumento redistribuidor del ingreso, expresión de solidaridad social y defensa de la equidad y estabilidad de nuestro país, se hace necesario llevar a cabo una profunda reestructuración del Instituto, que además de consolidar su régimen, trascienda más allá de la protección de los trabajadores actuales, apoye a las empresas ya establecidas, promueva activamente la generación de empleos, saneando y fortaleciendo sus finanzas."*

Esta reestructuración se cristalizó en parte, en la nueva Ley del Seguro Social. Sus modificaciones se dieron esencialmente en los ramos de Invalidez, Vejez, Cesantía

(91) Reflexiones acerca del desarrollo Social hacia el siglo XXI. Conf. Interamericana de Seg. Social año 2000. Op. Cit. Pág. 35.

en Edad Avanzada y Muerte. En ellas, se propone dividir el seguro de riesgos en dos, de conformidad con la naturaleza propia de los riesgos o de las situaciones a cubrir. Se crea el seguro de Invalidez y Vida y Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, estableciéndose una reserva específica para financiar los gastos médicos e incrementándose a 1250 semanas la cotización para acceder a alguno de ellos.

Se amplía y fortalece el financiamiento del ramo de Enfermedades y Maternidad; se modifica el seguro de Riesgos del Trabajo, distribuyendo mejor la carga de este seguro entre las empresas tomando como parámetro para fijar la prima, la siniestralidad particular de cada una de ellas. Se establece un nuevo seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales y un nuevo esquema de aseguramiento.

Por lo que hace a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado tenemos que: El texto original del artículo 123 Constitucional, no hizo distinción de los trabajadores del Gobierno Federal, ya que el impulso de creación y establecimiento de las *Cajas de Seguros Populares* se dejó tanto al arbitrio del Gobierno Federal como al de cada estado, considerando en ellas, la invalidez, la vida, la cesación involuntaria del trabajo, los accidentes y "*otros con fines análogos*". De esta previsión, sólo los maestros de educación pública pudieron organizar una mutualidad que funcionando regularmente, otorgaba limitadas prestaciones médicas y escasos beneficios económicos a sus integrantes.

El Presidente Plutarco Elías Calles, promovió la expedición de la Ley de Pensiones Civiles que fue aprobada. Este ordenamiento establece un sistema pensionario similar al generalmente adoptado por las naciones más cultas y mejor administradas. No considera ya a la pensión, como un acto de gracia del Estado, sino como una de las condiciones aceptadas por la Administración Pública y los empleados que la sirven. Establece que la fuente de los fondos para el pago de pensiones se forme con el reducido descuento que se hace a los empleados sobre el importe de sus sueldos, en proporción a su edad y el reconocimiento de la obligación del Estado de contribuir a la seguridad y bienestar de sus servidores cuando pierdan su aptitud

para el trabajo, destinando al fondo de pensiones una suma proporcional a sus percepciones económicas.

El Dr. Ignacio Morones Prieto⁹² explica que: *“Consecuencia del sistema de cooperación de los empleados al fondo de pensiones, es la supresión de muchas taxativas y restricciones para los pensionados que han sido hasta ahora tradicionales, así como la transmisión de la pensión a sus deudos, si aquellos fallecen, considerándose la pensión como la contratación de un seguro. Las pensiones concedidas con anterioridad, seguirán pagándose con cargo al Erario y las nuevas, serán con cargo al fondo de pensiones. El Ejecutivo espera que el nuevo sistema llegue a funcionar normalmente; que las erogaciones del erario por concepto de pensiones sean cada vez menores, las de nueva concesión serán cubiertas por el Fondo, y las actuales irán extinguiéndose gradualmente hasta desaparecer”*.

El Fondo estará administrado por una junta especial en cuya formación tendrán parte muy importante, el Ejecutivo, el Gobierno del Distrito y los empleados, operando dicha junta con autonomía de gestión. Sus resoluciones quedarán sujetas a la revisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando así lo soliciten los empleados a quienes les afecte. Las cantidades sobrantes del Fondo serán empleadas en facilitar a los servidores públicos la adquisición de terrenos o casas y aún el establecimiento de pequeñas empresas agrícolas o industriales. Es satisfactorio para el Ejecutivo iniciar por medio de esta Ley, el establecimiento del Servicio Civil, entre cuyas bases figuran el retiro por edad avanzada y las consiguientes pensiones”.

De lo mencionado, en el presente caso, no es posible observar el cumplimiento de las disposiciones de la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(92) Tesis mexicanas de seguridad social. IMSS, México 1970. Pág. 47 y sigs.

Según lo asentado por el maestro Alberto Briceño Ruiz,⁹³ *"El Ejecutivo federal consideró en su lugar, la existencia de un derecho general con antelación a la Ley, con cargo al Erario, para pensionar a sus trabajadores. Tampoco siguió las reglas de los seguros sociales vigentes en este y otros países, ni el empleo de un Seguro adecuado. Este defecto de origen explica su naturaleza distinta a la prevista en dicha regulación, y es la razón por la que la Ley del Seguro Social, no tuviera bases ni antecedentes para los empleados públicos, ni tampoco influiría en su desarrollo"*.

Tomando en cuenta lo anterior, la reforma del artículo 123 Constitucional dio lugar a la proyección de la Ley Federal del Trabajo y consecuentemente, a la del Seguro Social, y no involucró a los trabajadores del gobierno. Con el fin de regularizar las relaciones del Gobierno Federal con sus trabajadores, el Presidente Adolfo López Mateos, presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley, que estableció un régimen de excepción a los principios generales del seguro social. A partir de la reforma que se alinea con el derecho laboral, se estableció:

"Que el Congreso de la Unión, expedirá, de acuerdo con las siguientes bases, leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: A) *El trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de manera general, todo contrato de trabajo;* B) *El de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los Gobiernos del Distrito Federal y Territorios...*". La norma general está contenida en el apartado A); la regla de excepción es el Apartado B).

En la exposición de motivos de esta reforma constitucional, se menciona que: Los trabajadores al servicio del Estado por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores. Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de pro-

(93) Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Op. Cit. Pág. 282

ducción y/o de lucro, mientras que estos últimos, trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en colaboradores dentro del ejercicio de la función pública. También es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de ahí que *deba ser legalmente tutelado*.

El maestro Briceño Ruiz,⁹⁴ explica que: *"La adición propuesta al texto constitucional comprende los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de sus familiares: jornada máxima de trabajo tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el periodo de la gestación, alumbramiento y durante la lactancia"*.

La Cámara de Senadores, al emitir su dictamen reconoció que la iniciativa presidencial mantiene intocadas las normas que integran el artículo 123 de la Constitución vigente, y que rige el trabajo en general dentro de la República. Esta propuesta de Ley, entró en vigor en enero de 1960.

Bases Constitucionales.- En la fracción XI del apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se hace un adecuado planteamiento de las bases mínimas conforme a las cuales se organizará la seguridad social de los trabajadores del Estado. Sus principios son los siguientes:

(94) Ibidem Págs. 282 y sigs.

- 1) Establece las ramas o contingencias a cubrir: Accidentes y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- 2) El periodo de conservación del derecho al trabajo en caso de accidente o enfermedad.
- 3) Protección a la mujer durante el embarazo;
- 4) Estatuye el derecho a la asistencia médica y a las medicinas para el asegurado y sus familiares, en los casos y proporciones que establece la ley.
- 5) Faculta el establecimiento de centros vacacionales y de recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- 6) Permite a los trabajadores obtener habitaciones baratas por compra o por arrendamiento.

Marco legal.- Inicialmente, se promulgó la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, para constituir, mediante cuotas aportadas por los trabajadores y el Gobierno Federal, el fondo para atender las pensiones de retiro por edad y tiempo de servicios, así como las pensiones por muerte a favor de los familiares del trabajador. El organismo que se creó fue la Dirección de Pensiones Civiles, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En 1946, entró en vigor una nueva Ley de Pensiones Civiles, que abrogó la anterior. El sustrato de tal ordenamiento, consistió en regular el otorgamiento de pensiones a los funcionarios y empleados de la Federación, con excepción de los casos que la propia Ley señala. Constitución de los Fondos de Pensiones; Otorgamiento de préstamos hipotecarios, Construcción de casas habitación o departamentos y Préstamos para establecer pequeñas industrias.

Se creó la Dirección y la Administración del Ramo de Pensiones; establecimiento, constitución y funcionamiento de la Junta Directiva de la Dirección de Pensiones; ajustes a los procedimientos para el otorgamiento de pensiones; la constitución del fondo de pensiones, determinación de la incompatibilidad en el otorgamiento de pensiones; inversiones de los fondos de pensiones, colonias de trabajadores, etc.

En cumplimiento a la reforma constitucional, se promulgó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través de la cual se establecieron condiciones de bienestar social de los trabajadores del Estado, mediante la implantación de los seguros, prestaciones y servicios sociales previstos en la legislación vigente en la materia.

Es importante consignar que desde 1992, se incorporó al Capítulo V bis de la Ley del ISSSTE, el régimen del Sistema de Ahorro para el Retiro, que, como lo refiere el Dr. Luis Carlos Cruz Torrero⁹⁵ *"A través de las subcuentas de ahorro para el retiro y del Fondo de la Vivienda, se aportan recursos por parte de las dependencias y entidades incorporadas al ISSSTE, para constituir las cuentas individuales de los trabajadores. Para la subcuenta de ahorro para el retiro, la aportación es el equivalente al dos por ciento del sueldo básico, y para la subcuenta del Fondo de la Vivienda, el cinco por ciento del mismo importe"*.

Los saldos de la subcuenta de ahorro para el retiro se ajustan periódicamente en función del Índice Nacional de Precios al Consumidor, y causan intereses a una tasa no menor de dos por ciento anual, son pagaderos mensualmente mediante su depósito en las propias cuentas. Este derecho se actualiza para los trabajadores que cumplan 65 años, o bien, obtengan cualquiera de las pensiones otorgadas por el ISSSTE.

(95) La Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el Contexto Jurídico Mexicano". Conferencia Interamericana de Seguridad Social. México, 1999. Págs. 127 y sigs.

Respecto del Fondo de la Vivienda, las aportaciones se depositan en la subcuenta correspondiente, y se pagan intereses en función del remanente de la operación del propio Fondo, que pueden destinarse a descontar los créditos que éstas hayan otorgado para aplicarse a dicho rubro.

En cuanto a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, el maestro Briceño Ruiz⁹⁶ menciona que "*La Constitución de la República es omisa en integrar un catálogo de derechos de los militares, que aparecen únicamente como sujetos de obligaciones*". Es el artículo 123 de la Constitución, regulador de las condiciones mínimas de las relaciones laborales, el que en su apartado B fracción III, dispone que: "*Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes. El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso j) de la fracción XI de este numeral, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones*".

Para alcanzar este objetivo, el Ejecutivo Federal expidió un decreto para constituir la Dirección de Pensiones Militares, siguiendo el modelo de fundamentación de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro. Para el efecto, expidió la Ley de Retiros y Pensiones Militares, que fue sustituida por la *Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas*.

Este ordenamiento en la actualidad consta de 228 artículos con Tablas donde se observan los tipos de accidentes y enfermedades que pueden sufrir los miembros de las fuerzas armadas en ejercicio de sus funciones. Contiene cuatro Títulos; el Primero, con un solo Capítulo, relativo a la organización y funcionamiento del Instituto.

El Segundo Título se divide en seis Capítulos: El Primero, referido a las prestaciones.

(96) Ibidem Pág. 350.

El Segundo, a los Haberes de retiro, compensación y muerte del militar; el Tercero, hace referencia a los Fondos de trabajo, de Ahorro, seguro de vida militar y seguro colectivo de retiro. El Cuarto, Vivienda y otras prestaciones. El Quinto lo relativo a Becas y créditos para la capacitación científica y tecnológica, y el Sexto, Servicio Médico Integral.

El Título Tercero, se ocupa de la acreditación de derechos, dividido en dos Capítulos, uno, relativo a la acreditación, y el otro, referente a los procedimientos. El Título Cuarto, constituido por un sólo Capítulo, se ocupa de las Previsiones Generales. En el artículo 18 se inscriben los veintitrés seguros, prestaciones y servicios que establece esta Ley a cargo del ISSFAM. Estos son:

I).-Haberes de retiro;

II.- Pensión;

III.- Compensación;

IV.- Pagas de defunción;

V.- Ayuda para gastos de sepelio;

VI.- Fondo de trabajo;

VII.- Fondo de Ahorro;

VIII.- Seguro de vida;

IX.- Seguro colectivo de retiro;

X.- Venta de casas y departamentos;

XI.- Ocupación temporal de casas y departamentos, mediante cuotas de recuperación;

XII.- Préstamos hipotecarios y a corto plazo;

- XIII.- Tiendas, granjas y centros de servicio;
- XIV.- Servicios turísticos;
- XV.- Casas hogar para retirados;
- XVI.- Centros de bienestar infantil;
- XVII.- Servicio funerario;
- XVIII.- Becas y créditos de capacitación científica y tecnológica;
- XIX.- Centros de capacitación, desarrollo y superación para derechohabientes;
- XX.- Centros deportivos y de recreo;
- XXI.- Orientación social;
- XXII.- Servicio médico integral, y
- XXIII.- Farmacias económicas.

Alberto Briceño Ruiz⁹⁷, refiere que: *“Desdela década de los ochentas se observó la necesidad de actualizar y corregir los contenidos de la Ley del ISSFAM, a efecto de adecuarla a los adelantos técnicos de la Ley del Seguro Social y más específicamente, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; ésta última, afín a la Ley del ISSFAM.”*

“La actualización tendría como propósito, que los integrantes de las Fuerzas Armadas contaran con instrumentos legales más eficaces, que atiendan y reduzcan las contingencias a que se encuentran expuestos. Se tendrán que distinguir los dos

(97) Ibidem Págs. 349 y siguientes.

tipos de seguro: obligatorio, para los miembros en activo; voluntario, para los que se encuentran en situación de retiro, sin derecho a recibir haberes".

- También era necesario eliminar la confusa enumeración de prestaciones y servicios para determinar las ramas del seguro; cuando las contingencias ocurran en servicio, ya sea en acción de armas o en actos de servicio, así como aquellos que acontezcan fuera del servicio; la atención a la maternidad y la vivienda. Las prestaciones y servicios se generarían en cada una, conforme su naturaleza y necesidades específicas".

Situación que parece haberse alcanzado con la puesta en vigor en el año de 2003, de este nuevo ordenamiento.

Es importante tener en cuenta que la condición de los militares ha merecido un trato deferente que los distingue de los demás servidores públicos, gracias a las atribuciones, organización y objetivos que se proponen. Desde 1945, México se ha ostentado como un país que se desarrolla en paz y la defiende en los foros mundiales, no obstante lo cual, requiere la presencia del ejército para garantizar su seguridad interna y externa y para efectuar labores de auxilio en caso de desastres.

Los militares se han unido en tareas civiles y efectuado, en no pocas ocasiones, labores de policía, salubridad, protección de la población civil y hasta de educación; sin embargo, en nuestro sistema, la intervención militar en las demás esferas, es limitada y condicionada. Cualquier ordenamiento que tenga relación con las fuerzas armadas forma parte del derecho militar, con un lenguaje propio y objetivos apegado al texto constitucional, pero nunca ajeno a las instituciones del país. Reglamenta su organización y servicio tanto para guardar el orden y la paz interiores, como para la defensa de la nación frente a cualquier agresión extranjera.

Continúa exponiendo el maestro Briceño Ruiz⁹⁸ que: *“El carácter del militar se singulariza por una subordinación plena, lo que no debe hacer olvidar al ser humano, a la familia de la que forma parte, y de las contingencias a que se encuentra expuesto*

en mucho mayor grado de peligrosidad que muchos civiles. Cada misión puede ser la última y los propios entrenamientos los exponen a constantes y graves peligros, por lo que se tiene que pensar respecto de ellos, en la incapacidad, invalidez, orfandad, viudez y abandono a los descendientes y ascendientes”.

Héctor Gastón Riestra Córdova⁹⁹, por su parte, nos relata que: *“La legislación de la seguridad social para las fuerzas armadas mexicanas creó con carácter de organismo público descentralizado, el Instituto de Seguridad Social para los miembros de las Fuerzas Armadas, cuyas funciones se refieren a la prestación y administración de los servicios de carácter social para los miembros de las fuerzas armadas, la administración de servicios de carácter social para los fondos con destino específico, y los recursos del Fondo de la vivienda para las propias fuerzas armadas, entre otras actividades institucionales”.*

Es importante precisar que para controlar, vigilar y fiscalizar las funciones y operaciones a su cargo, el ISSFAM cuenta con un órgano de vigilancia integrado por un comisario público propietario y un suplente designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo hoy, Secretaría de la Función Pública, quienes asistirán con voz pero sin voto a las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Junta Directiva y tendrán las funciones que les confieren los artículos 60 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, 29 y 30 de su Reglamento y demás disposiciones aplicables y una contraloría interna, órgano Interno de control, que ejerce las facultades previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en los demás ordenamientos legales y administrativos aplicables.

(98) Ibidem Pág. 352

(99) Diccionario Jurídico Sobre Seguridad Social. Op. Cit. Págs. 264 y sigs.

4.2 Problemática de los seguros sociales:

Ya con anterioridad, habíamos señalado que los seguros sociales desde su establecimiento en nuestro país, tuvieron un crecimiento más o menos sostenido, incorporando a sus respectivos regímenes de seguridad social, al mayor número de derechohabientes posible, estableciendo numerosas instalaciones para otorgar, al mismo tiempo, los seguros, prestaciones y servicios contemplados en sus respectivas legislaciones, hasta llegar a la época de la denominada "crisis;" que azota a nuestro país desde el año 1973, aproximadamente. Los problemas que identificamos son los siguientes:

1) La crisis, vinculada al incremento de los precios del petróleo, coincidente con el ciclo capitalista, generador de una muy importante restricción de los mercados y con una nueva revolución tecnológica, trajeron consigo una inflación acelerada y contra lo habitual en esos casos, un alto desempleo, que al decir del maestro Néstor de Buen Lozano¹⁰⁰, *"agotó los modelos previos de desarrollo, basados en la exportación de materias primas a buen precio, adquisición de tecnología cara y en general obsoleta; aceptación de empresas multinacionales creadoras de empleo y de un generoso y mal entendido crédito externo, exportadoras de divisas, que han producido no sólo en México, sino en casi todos los países, graves consecuencias económicas"*:

Las materias primas se pagan muy por debajo de su costo de producción, los créditos externos se cobran con intereses mucho más altos, la Deuda externa por la vía de pago de servicios o por la fuga de divisas, convierten a los países en exportadores de capitales, con lo que se provocan graves daños a las economías de los países en desarrollo, *lo que han impactado especialmente la seguridad social* en muchos pueblos del mundo, sin que nuestro país sea la excepción.

(100) Seguridad Social. Op. Cit. Pág. 60.

Daniel López Acuña¹⁰¹, refiere que: *“Los efectos de la inflación han repercutido dramáticamente sobre los niveles de las prestaciones económicas, disminuyendo evidentemente su valor y, al mismo tiempo, han afectado los recursos que la seguridad social debería destinar a nuevas instalaciones o al mantenimiento de las ya construidas y en operación. En efecto, siendo proporcionales las cuotas a los salarios, la reducción de los aumentos es inferior a la inflación, lo que disminuye la capacidad adquisitiva o de gasto, ya que los insumos actualizan su valor, por regla general, por encima de la inflación”*.

La necesidad de enfrentar la reconversión industrial con el cierre temporal o definitivo de empresas y su posterior automatización, ha producido desempleo y, por la misma razón, *disminución de las cuotas y aportaciones* que tienen que enterarse a los diferentes sistemas de seguridad social, haciendo más precaria y difícil su sobrevivencia. Por si esto fuera poco, también se ha considerado que los propios gastos de la seguridad social (como las cuotas y aportaciones laborales, patronales y gubernamentales), atentan en contra del empleo por su alto costo, provocando como reacción, el amplísimo desarrollo de la economía informal, violadora de los deberes laborales, fiscales y de la seguridad social, entre otros.

La crisis ha inducido una política conservadora en materia de seguridad social por considerarse que los recursos deben dirigirse a la formación y desarrollo de empresas que propicien el empleo y el ahorro individual, como instrumentos de atención de las necesidades sociales, dejándose de construir nuevas unidades de servicio, de ampliar las existentes, de mantener en óptimas condiciones de funcionalidad y operación las que se tienen en servicio, con un equipamiento de primer orden, cuyas carencias y limitaciones repercuten de forma muy importante en la calidad y oportunidad en la prestación de los servicios a su cargo, que ven disminuida su eficacia.

(101) La Salud desigual en México. Siglo Veintiuno Editores. 9a. edición. México, 1993. Págs. 170 y sigs.

Finalmente, podemos mencionar que no es menos importante el afán privatizador puesto de manifiesto en este y en muchos países en los últimos años. La expresión *"adelgazamiento del Estado"*; se ha convertido en programa de gobierno que trata de corregir épocas pasadas, en las que se exageró la conveniencia de la intervención del Estado que se ocupó de asimilar entre otras, las empresas privadas fracasadas y a introducirse en muchos rubros de la producción, que restaron al gobierno recursos para obras de infraestructura para comunicaciones y transportes, el sistema educativo, el de salud, la administración de justicia, que son deberes esenciales e intransferibles del Estado.

Se ha llegado a proponer la privatización de cárceles, transportes, carreteras y en muchos casos, la propia seguridad social, aún cuando resulte paradójico mezclar los adjetivos *"privado"* y *"social"*. A la seguridad social se le cargan culpas que ni siquiera le corresponden, como el caso señalado por el Viceministro del Trabajo del Uruguay en 1984, citado por el maestro Néstor de Buen¹⁰², que comenta: *"En su país y sin duda en muchos países representados en el CIESS, (Centro de Estudios de Seguridad Social, con sede en México, D. F.), el déficit se explica por las transferencias del tesoro central a la seguridad social, al punto que si esas transferencias no existiesen, el resultado fiscal sería absolutamente diferente y pasaría de deficitario a superavitario"*.

2) La tarea de otorgar prestaciones sociales en beneficio de sujetos no asegurados, se inició a partir de un Decreto expedido por el entonces presidente Don Adolfo Ruiz Cortines, el 2 de agosto de 1956, cuya motivación inicial tuvo por objeto *"Evitar las enfermedades crónicas, que provienen en gran parte, de las inadecuadas condiciones de la vida familiar y de la situación de insalubridad por ausencia de prácticas higiénicas, de principios de dietética y de prestación de primeros auxilios en caso de emergencia"*.

(102) Seguridad Social. Op. Cit. Pág.64.

De ahí nacieron las Casas de la Asegurada urbanas y rurales que tuvieron originariamente a su cargo dichas prestaciones. *"El riesgo asegurado en este caso, - la ignorancia-, al decir del Maestro Néstor de Buen¹⁰³, se manifestaba de tal forma importante que la tarea de superarlo tuvo un impacto extraordinario. Ya en 1961, las Casas de la Asegurada se transformaron en "Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar," reflejando desde su denominación, el propósito claro de extender sus beneficios a quienes no resultaban legalmente favorecidos por las prestaciones del seguro social".* Las funciones principales de estos Centros fueron la capacitación y asesoría en:

- a) Medicina Preventiva;
- b) Mejoramiento de la Alimentación;
- c) Mejoramiento de la vida del hogar;
- d) Tareas culturales, cívicas y de información;
- e) Adiestramiento en talleres de capacitación.

Sus funciones más importantes fueron la medicina preventiva, mejoramiento de la alimentación; mejoramiento de la vida del hogar; tareas culturales, cívicas y de información que permitieran el progreso del medio familiar y adiestramiento en talleres de capacitación. Destaca el hecho de que una tarea, que de inmediato alcanzó resultados sorprendes, no tuviera fundamento legal adecuado, ya que ninguna disposición de la Ley autorizaba su creación, por ello, en el artículo 8° del Reglamento del 2 de agosto de 1956, se estableció que los recursos necesarios para las Casas de la Asegurada se tomarían de los fondos del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, por su propósito preventivo respecto de tales riesgos.

(103) Ibidem Pág. 14 y sigs.

En la segunda Ley del Seguro Social, se consideró necesario incluir un nuevo Capítulo denominado "De los Servicios Sociales", que consideró dos conceptos: *las prestaciones sociales y los servicios de solidaridad social*. Las prestaciones sociales tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población. La propia Ley precisó que las prestaciones mencionadas no habrían de comprometer la eficacia de los servicios del Régimen obligatorio, ni el equilibrio financiero.

Los servicios de solidaridad social, como atinadamente lo asienta el maestro Néstor de Buen L.,¹⁰⁴ Tienen la intención de proteger a los núcleos de población de mayores carencias o de profunda marginación rural, suburbana y urbana. Se trata de beneficiarios que carecen de la capacidad contributiva, precisamente por el subdesarrollo de las regiones en que viven, cuyas erogaciones tendrían que cubrirse con fondos fiscales de los presupuestos de egresos de la Federación":

3) El costo administrativo de la seguridad social es más alto que el rendimiento que aporta, lo que refleja viejas políticas que entendían que el Estado, por la vía de la burocracia o por la de los servicios, debe desempeñar una función de pago de seguro de desempleo disimulado en la creación artificial de puestos de trabajo no reductibles.

Es notorio observar la existencia de personal que apenas tiene alguna actividad que cumplir en el proceso del otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios a cargo de las instituciones de seguridad social, lo que genera gastos extraordinarios no reductibles, que sumados a las altas percepciones de los servidores públicos de mandos medios y superiores, dan al traste con los fondos destinados a la cobertura de los seguros, prestaciones y servicios de los sistemas de seguridad social que les corresponde administrar y otorgar.

(104) Ibidem Págs. 64 y sigs.

4) *Los decadentes fondos de pensiones, disminuidos en virtud de que siendo tradicionalmente insuficientes los recursos para la atención de los seguros de riesgos del trabajo y de enfermedades y maternidad, que han operado prácticamente desde su inicio con déficit financiero, no se cuenta con las reservas líquidas necesarias ya que este ramo fue omiso en retribuir la renta correspondiente por las inversiones hechas a su favor, por lo que ha habido desviaciones que han descapitalizado, entre otros, los fondos de pensiones con grave riesgo de quiebras de algunos sistemas como el de reparto.*

Este régimen instaurado originalmente para el pago de pensiones, se vio prontamente rebasado y desequilibrado, toda vez que, las cuotas de los trabajadores en activo cubrían las de los pensionados, pero pronto se fue desproporcionando el sistema hasta hacerse obsoleto, debiéndose identificar otras alternativas para cubrir este seguro, no sin poner en riesgo el equilibrio financiero de los demás rubros de la seguridad social, así como el otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios a su cargo.

5) *El sistema actual de atención médica de la población derechohabiente, que como se asienta en los respectivos programas institucionales del IMSS e ISSSTE¹⁰⁵, -Se manifiesta en una gran incidencia de consultas, estudios auxiliares de diagnóstico y tratamiento e incapacidades, largos periodos de espera e ineficiente surtido de medicamentos, tendrá que cambiarse por otro u otros, que tomando como base la medicina preventiva, capacitación y adiestramiento en las prácticas de higiene y adecuada alimentación de los asegurados y sus beneficiarios, reviertan la tendencia, proporcionando servicios de mayor calidad y oportunidad en lugar de la cantidad con la que se labora actualmente".*

(105) Cfr. Programas Institucionales IMSS e ISSSTE 2001-2006. Págs 7 y 9 respectivamente. México, 2002.

4. 3. El Seguro Social, la Seguridad Social y la Solidaridad Social. Su práctica:

Desde la perspectiva de la seguridad social mexicana, es posible distinguir los conceptos de seguro social, seguridad social y solidaridad social. Para su estudio, nos ocuparemos de cada uno de dichos conceptos, con el propósito de reseñar sus manifestaciones prácticas.

Del seguro social, que tuvo su origen en las leyes alemanas de 1883 en adelante, nos dice Jorge Rendón Vázquez¹⁰⁶, *"Fue pensado para la protección de los trabajadores asalariados de menores ingresos, quedando a cargo de Cajas. Su afiliación era obligatoria y sólo cubría algunos riesgos. Se financiaba con aportaciones de trabajadores y de empresarios, y en algunos casos del Estado. Se encontraba fundado en técnicas primarias de protección"*.

La primera etapa mexicana de previsión corresponde a este tipo de seguro regulado por la Ley del Seguro Social, que ya desde la reforma de la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, previó la posibilidad de proporcionar protección y bienestar a los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y a sus familias, con lo que se abrió la posibilidad de extender sus beneficios a algunos sectores de la población no asalariada, además de continuar permitiendo la incorporación voluntaria al régimen del seguro social, en caso de separación del empleo.

Desde 1954, se trató de llevar a la práctica la incorporación al régimen del seguro social del IMSS, a los campesinos de los Estados de Baja California, Sonora y Sinaloa, sin obtener resultados positivos no obstante los reiterados ensayos llevados a cabo, por la dificultad que representa captar los recursos y tener en cuenta la enorme dispersión de los servicios médicos y hospitalarios requeridos.

(106) Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. Op. Cit. Pág. 404.

La Ley del Seguro Social de 1973, declaró obligatorio el aseguramiento de los trabajadores del campo (ejidatarios, comuneros, pequeño propietarios y colonos), e incorporó a su régimen a los trabajadores independientes urbanos, tales como artesanos, pequeños comerciantes, profesionistas libres y todos aquellos similares, sujetando la eficacia de esta disposición a los Decretos de Implantación que emita el Presidente de la República.

En 1973 se desplazó a este grupo de trabajadores no asalariados, al de asegurados sujetos a modalidades y fechas a determinarse en decretos especiales, incluyendo además, en la misma categoría, a los patronos, personas físicas con trabajadores a su servicio cuando no se encuentren asegurados en los términos de la propia Ley. No obstante, el propio ordenamiento estableció la posibilidad de incorporación voluntaria de dichos trabajadores no asalariados, pero dentro de los periodos de inscripción fijados al efecto por el Instituto.

La novedad de mayor trascendencia en la Ley del Seguro social de 1973 la constituyó, sin duda alguna, la regulación a título de servicios sociales, de los denominados *"servicios de solidaridad social"*: *Lo que refleja el tránsito de los seguros sociales a la seguridad social*, como atinadamente lo señala el maestro Néstor de Buen L.¹⁰⁷ *Con ello se trata de brindar un mínimo de protección a los grupos marginados, carentes de capacidad contributiva suficiente para incorporarse a los sistemas de aseguramiento ya existentes, aún cuando ello trascienda la forma tradicional de los seguros sociales que solo brindan protección a las personas capacitadas para concurrir a su sostenimiento"*.

Destaca la conveniencia de aprovechar la organización y los recursos de que dispone el Instituto Mexicano del Seguro Social, para hacerlos extensivos, con importante apoyo gubernamental, a los núcleos sociales más necesitados. Los servicios de solidaridad social no podrán prestarse en detrimento de las finalidades

(107) Seguridad Social . Op. Cit. Pág. 36 y sigs.

primordiales del sistema del seguro social y, el financiamiento será con cargo a la Federación, sin perjuicio de la aportación específica que pueda hacer el Instituto, previo acuerdo anual de la Asamblea General.

En lo fundamental se prevé que el IMSS organizará, establecerá y operará unidades médicas destinadas exclusivamente a los núcleos de población rural, suburbana y urbana de profunda marginación, que el Poder Ejecutivo Federal determine como sujetos de solidaridad social, en la inteligencia de que, dichos servicios deberán coordinarse con la Secretaría de Salubridad y Asistencia, hoy, Secretaría de Salud, y demás instituciones de salud y seguridad social. De esta forma se desarrolló el sistema IMSS-COPLAMAR que intentó llevar a los campesinos de menores recursos, particularmente habitantes de las zonas áridas, los beneficios de la solidaridad social.

La vigente Ley del Seguro Social establece que el IMSS proporcionará el apoyo necesario a los servicios de solidaridad social que la misma le atribuye, sin perjuicio del eficaz otorgamiento de las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores y demás beneficiarios del régimen obligatorio. Finalmente, se señala que el Instituto deberá atender a la población no derechohabiente en los siguientes casos: En situaciones de emergencia nacional, regional o local, o en caso de siniestros o desastres naturales. Tratándose de campañas de vacunación, atención o promoción a la salud, y, en apoyo a programas de combate a la marginación y la pobreza, cuando así lo establezca el Ejecutivo Federal.

De lo expuesto, se concluye, conjuntamente con el maestro Néstor de Buen L.¹⁰⁸ que: *“el Seguro Social, como todas las instituciones de seguridad social en nuestro país, empezó proporcionando mínimos seguros, prestaciones y servicios, hasta alcanzar la máxima expresión en los años sesentas, en que contó con el mayor número de Unidades de Servicio, Centros Médicos Nacionales y Regionales,*

(108) Ibidem Págs. 61 y sigs.

Unidades Habitacionales y Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar, proyectados hasta los años 1973-1975, en que empezó a declinar, hasta alcanzar la situación de precariedad en que lo encontramos actualmente”:

Estas limitaciones se manifiestan por: la atención médica deficiente, insuficientes fondos para: el pago de pensiones, modernización y desarrollo de los seguros, prestaciones y servicios a su cargo, imposibilidad de expansión y una importante contracción en la extensión y calidad de los servicios que presta.

Por su parte, *el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, no ha corrido con mejor suerte. Empezó por administrar 14 seguros, prestaciones y servicios en los rubros del seguro médico, riesgos del trabajo, pensiones, préstamos personales, servicios sociales y culturales y fondo de la vivienda, sustentado en ocho fondos económicos diferentes, a saber: El Fondo de Pensiones; el Fondo Médico; el Fondo de Riesgos del Trabajo; el Fondo de Préstamos Personales; el Fondo de Servicios Sociales y Culturales; el Fondo de la Vivienda; El Fondo de Ahorro para el Retiro, que no es operado directamente por el ISSSTE, y el Fondo de Administración, que se utiliza para cubrir los gastos generales de administración de los fondos del Instituto, con excepción del de la Vivienda, que cuenta con su propio sistema de administración.

Conforme a su Ley, el ISSSTE es un organismo creado para la protección de los trabajadores del servicio civil de la Federación y del Distrito Federal, así como a quienes dependen de organismos públicos incorporados a su régimen por decreto o por convenio; incluyendo a los pensionistas y sus familiares derechohabientes. Al administrar los seguros, prestaciones y servicios que establece su Ley, se vincula con la salud y la seguridad social de sus derechohabientes, con las políticas de vivienda a través del Fondo respectivo, y con el acceso al crédito, gracias a las diversas prestaciones que se enmarcan en esa línea.

Apoya el bienestar y calidad de vida de sus derechohabientes, orientado a proteger el poder adquisitivo de trabajadores, jubilados derechohabientes y sus familiares, impulsando y promoviendo el turismo social, la cultura y el deporte.

En la práctica, de conformidad con lo establecido en el Programa Institucional 2001-2006 del ISSSTE¹⁰⁹ se determina que: *La falta de oportunidad en la atención para la consulta externa, que se traduce en esperas que van de los 70 a los 103 minutos; ineficiente surtido de recetas; falta de procedimiento adecuado para la expedición de constancias de incapacidad laboral; abuso en las licencias por cuidados maternos; falta oportuna de substitución temporal del personal multidisciplinario con elevado ausentismo laboral; equipo e instrumental con alto grado de obsolescencia y desabasto de medicamentos, insuficientes fondos para el pago de pensiones, entre otros, han deteriorado la adecuada imagen del instituto, agravada por la falta de recursos económicos que permitan subsanar tales inconsistencias, hacen del ISSSTE, una institución obligada a modificar en el corto plazo, sus esquemas de operación, antes de incurrir en grave incumplimiento de alguna de sus funciones legalmente establecidas a su cargo".*

~Relacionados con estos problemas dentro del ISSSTE, encontramos estructuras orgánicas inoperantes; insuficiente capacitación en aspectos de gerencia y calidad; ausencia de mecanismos de supervisión, evaluación y control de gestión, falta de pertinencia en la formación y capacitación de los recursos humanos, falta de sistema integral de información y costos, entre otros factores que inciden necesariamente en la adecuada prestación de los seguros, prestaciones y servicios a su cargo".

Adicionalmente, se presenta el problema de la falta de entero oportuno de las cuotas y aportaciones a cargo de las dependencias, entidades y organismos incorporados al régimen de seguridad social del ISSSTE, que afectan gravemente el equilibrio financiero del mismo.

(109) Programa Institucional ISSSTE 2001-2006, México, D. F., 2002. Pág. 12

En cuanto al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas mencionaremos que: Habiéndose creado mediante Ley en 1996, con objeto de otorgar las prestaciones y administrar los servicios que el propio ordenamiento establece, tiene a su cargo, las siguientes funciones:

Pago de haberes de retiro; pensiones; compensaciones; pagos de defunción; ayuda para gastos de sepelio; fondo de trabajo; fondo de ahorro; seguro de vida; venta y arrendamiento de casas; préstamos hipotecarios y a corto plazo; tiendas, granjas y centros de servicio; hoteles de tránsito; casas hogar para retirados; centros de bienestar infantil; servicio funerario; escuelas e internados; centros de alfabetización; centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares; centros deportivos y de recreo; orientación social; servicio médico integral y servicio médico subrogado y de farmacia económicos.

Sus órganos de gobierno son la Junta Directiva y el Director General. La Junta Directiva tiene nueve miembros: tres designados por la Secretaría de la Defensa Nacional, tres por la Marina Armada y tres por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Ejecutivo Federal designará al Director General, al Subdirector General y a los subdirectores que estime necesarios; el primero debe tener, de preferencia, la jerarquía de General de División.

El maestro Alberto Briceño Ruiz¹¹⁰, explica que: "Por razón de sus funciones y atribuciones, los militares han merecido a lo largo del tiempo un trato diferente a la generalidad de los trabajadores al servicio del Estado, por ello, el artículo 18 de la *Ley de Seguridad Social para las fuerzas armadas, establece 23 prestaciones y servicios para los militares incorporados a su régimen, en tres ramas que son: a) Haberes de retiro; b) Pensiones y c) Seguro de vida, cuya descripción específica ya ha quedado asentada en los párrafos precedentes*".

(110) Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Op. Cit. Pág. 350 y sigs.

Los tipos de seguro que ampara la Ley del ISSFAM son: *obligatorio y voluntario*, el primero comprende las ramas de:

1) *Contingencias en servicio*, subdivididas en acciones de armas y actos de servicio, que se cubren por: a) Subsidios-Prestaciones Médicas (haber); b) Haberes de retiro-Prestaciones Médicas (incapacidad permanente); c) Pensiones- Prestaciones médicas (fallecimiento).

2) *Contingencias fuera de servicio*: todas las demás, que se cubren por a) Subsidios-Prestaciones médicas (haber). b) Haberes de retiro-Prestaciones médicas (incapacidad permanente, edad de retiro). c) Maternidad-Prestaciones en especie, d) Pensiones-Prestaciones médicas (fallecimiento).

3) *Vivienda*: 1) arrendamiento; 2) compraventa (préstamos hipotecarios); 3) Adquisición (fondo de vivienda).

Seguro voluntario: comprende 1) Contingencias-Prestaciones médicas (enfermedad y accidente); 2) pensiones: a) Edad de retiro-Prestaciones médicas y b) Muerte-Prestaciones Médicas.

Continúa exponiendo el maestro Briceño Ruiz¹¹¹, que: *"Ejercicio de este seguro resulta complicado, ya que si bien los militares saben que serán atendidos en el supuesto de un accidente o enfermedad, ignoran por cuanto tiempo y a que tipo de prestaciones tienen derecho. La disciplina militar no debería afectar la reclamación de derechos dentro del Seguro Social Militar, por lo que para facilitar a los derechohabientes su acceso, tendrían que instrumentarse acciones, procedimientos y vías ágiles de solución a cargo de tribunales especializados en la materia"*.

(111) *Ibidem* Pág. 352 y sigs.

La administración del seguro debe estar integrada por militares, para que los criterios aplicables sean los adecuados a la naturaleza de las diversas situaciones que se contemplen. Esto no significa dar a las disposiciones un carácter militar, por lo que se hace necesario conceder licencia a los funcionarios durante el desempeño de su cargo en el Instituto, sin lesionar sus derechos de ascenso, para evitar encontrarse supeditado al criterio de una persona, superior en rango, con desconocimiento del Seguro Social y sus objetivos.

Alberto Briceño Ruiz¹¹² menciona que: *"Para que el seguro social de los militares funcione adecuadamente, es necesario utilizar criterios y lenguaje que no sean castrenses, muy necesarios en otros renglones vinculados con la organización, operación y disciplina militar, pero no en el Seguro Social Militar, donde debe existir preocupación, inicialmente, por el ser humano, sin otra distinción en lo que se refiere a las contingencias y prestaciones en caso de accidentes, enfermedades y muerte, cuyo trato debe ser similar para todos ellos. Cuando se observa a la persona no se ve al uniforme, ni se le habla con un idioma especial; se toma en cuenta la necesidad de protegerlo para reincorporarlo a la vida activa".*

La vivienda sólo adquiere naturaleza especial para el militar acuartelado o con una adscripción fija, sin embargo, se ha procurado mantener el respeto y la unidad familiar para lo cual se otorgan a los militares préstamos hipotecarios directos, creándose un Fondo similar al del FOVISSSTE y al INFONAVIT, sin distinción alguna respecto del sector militar al que pertenezcan.

Es pertinente referir en este espacio la previsión de prestaciones a favor de los ejidatarios miembros activos de los cuerpos de defensa rurales que se inutilicen en actos del servicio o a consecuencia de ellos, de los familiares de los que mueren en las mismas circunstancias.

(112) Ibidem Págs. 357 y sigs.

4. 4. Propuestas para enfrentar los retos de los seguros sociales y de la seguridad social en México en el siglo XXI:

La solución de los retos de los seguros sociales y de la seguridad social en México en el siglo XXI, mismos que han quedado identificados en las páginas precedentes, tendrá que tomar en cuenta todos los factores que les dieron origen a fin de evitar incidir en ellos nuevamente y adoptar, por otra parte, otros modelos de seguridad social que permitan su modernización y adaptación a las actuales condiciones de vida en México. Para alcanzar lo anterior, se propone:

Superar de la mejor forma posible, la insuficiencia de los fondos de pensiones, de enfermedades y maternidad, implementando modelos que habiendo resuelto problemas similares en otros países, tengan aceptación y resulten aplicables dentro de los esquemas socioeconómicos de nuestro país; por otra parte, es necesario identificar alternativas para el otorgamiento de los seguros de riesgos del trabajo, de enfermedades y maternidad, prestaciones económicas y sociales, así como de la vivienda, que permitan su eficiencia, transparencia y agilidad, al menor costo.

También es necesario revisar a fondo los sistemas de administración de las instituciones de seguridad social, para el efecto de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, técnicos y materiales con los que cuentan, asistidos de adecuada política de promociones e incentivos laborales.

Para afrontar las crisis económicas recurrentes en nuestro país, en el ámbito de la seguridad social, podríamos proponer:

La sistematización de la lucha contra las crisis económicas recurrentes en nuestra nación, convirtiéndola en el objetivo primario de todas las fuerzas productivas, que creen y establezcan los principios de acción y de orden que eviten su incidencia mediante el establecimiento de *mecanismos de concertación social entre el poder*

público y la sociedad en su conjunto, debidamente sancionados por el Poder Legislativo, desechando viejas costumbres, precisando sus alcances, metas y procedimientos para su integral cumplimiento, a fin de hacer cesar las causas que les dieron origen y cimenten, por otra parte, los preceptos, normas y políticas que las prevengan y erradiquen.

El maestro Néstor de Buen L.¹¹³, nos dice que: *“Hastaahora, los acuerdos sociales llevados a cabo en nuestra nación, han logrado disminuir la inflación, empezando por la limitación periódica de los aumentos salariales, repetidas veces por debajo de los niveles de aquella, en detrimento del bienestar de la clase trabajadora y de sus familias. Se han aceptado formas de flexibilización en materia de estabilidad en el empleo, ocasionadas por el deterioro paulatino de los niveles de producción y una baja frecuente en el desarrollo y cumplimiento de programas y metas del Sector Público Federal, que ajustado a los sucesivos ejercicios presupuestales, se ve obligado a modificar y/o suspender planes y programas de carácter social que lesionan también, el desarrollo y mejora de la calidad de vida de los gobernados”*.

Las acciones señaladas en los párrafos precedentes han dado lugar entre otros, a un fenómeno complementario que es: *la economía sumergida*. Esta aparece como un regreso a los primeros tiempos del liberalismo, con relaciones laborales que escapan a todo tipo de control, sin seguridad social, ni pago de impuestos, que propician al mismo tiempo, subempleo y fraude.

Es necesario reconocer y aceptar por el gobierno, las organizaciones sociales y la población en general, de que la seguridad social no puede ser la misma en extensión y profundidad en condiciones económicas diferentes. Lo que obliga a los sectores público, social y privado a identificar y aceptar, en su caso, mediante la negociación,

(113) Seguridad Social. Op. Cit. Págs. 64 y sigs.

otras formas alternativas de otorgamiento y de acceso a las prestaciones y servicios de la seguridad social entre los trabajadores en activo, desempleados y la población abierta en general.

Las instituciones de seguridad social de nuestro país, al resentir por largo tiempo frecuentes recortes presupuestarios, de su personal, cambios de giro, cierre de empresas y disminución importante de la planta laboral, han tenido una grave disminución de sus fondos integrados por el entero de cuotas y aportaciones con las que pudieran sustentar su operación, aunado al alto costo de insumos para la salud, el incremento en los sueldos y salarios de su personal y a la disminución de sus fondos de pensiones, han restringido su expansión y desarrollo y la calidad de los servicios que prestan por mandato legal.

El Estado por su parte, al sufrir una sensible disminución en el pago de impuestos, entre otros, por los problemas señalados en el párrafo anterior, carece de los recursos suficientes para sostener tanto el otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios a cargo de las instituciones de seguridad social que se apoyan con recursos fiscales para su subsistencia, así como los que administra directamente a través de la Secretaría de Salud, hace nulos los esfuerzos de crecimiento y desarrollo económico en la forma y términos que se ha propuesto con el fin de llevar al país, a un estado de posibilidades de progreso y crecimiento como es el anhelo del pueblo de México. Lo que tendrá que corregirse.

Es importante determinar el mínimo indispensable de seguridad social que se debe otorgar a la población asegurada, el que en ningún caso podría ser inferior a los términos habituales en que nació y desarrolló en sus primeros años, el Seguro Social en México. La extensión de la seguridad social podría variar y la solidaridad dependerá de las condiciones económicas adecuadas.

Se sugiere revisar a fondo los sistemas de administración de las instituciones de seguridad social mexicanas, como por ejemplo, el sistema tripartita del Seguro

Social, para el efecto de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, técnicos y materiales de que dispongan.

Es conveniente desarrollar una adecuada y provechosa legislación de los seguros sociales y complementarios, de tal manera que se propicien sistemas privados de pensiones de retiro, mediante subsidios fiscales y aseguramiento de los fondos destinados a ese fin. Una de las vías idóneas podrían ser los contratos colectivos de trabajo y una inteligente coadministración de los fondos de pensiones.

Es pertinente examinar la unificación de la seguridad social que se encuentra dispersa en nuestro país, en donde la seguridad social del Apartado "A" del artículo 123 constitucional no es compatible con la del Apartado "B" del mismo numeral, sin contar con la seguridad social de las fuerzas armadas, de PEMEX y la CFE, lo que presupone multiplicar los gastos por los mismos conceptos, sin que sea posible mejorar sus respectivas prestaciones económicas mediante la transferencia de reservas, lo que se debe, entre otras cosas, a la diferente manera de calificar las condiciones para obtenerlos.

Para el estudio de los retos que plantea la supervivencia de la seguridad social en México, podemos identificar tres diferentes vertientes: 1) *económica*; 2) *administrativa* y 3) *política*.

1) *Económica*: Los efectos de la crisis que azota a nuestro país desde 1973, se han hecho evidentes en el desempleo, en la inflación, en la aparición y crecimiento desmesurado de la economía informal y la economía sumergida, que en los países del Tercer Mundo, suele presentarse como economía incumplidora de sus obligaciones laborales, fiscales y de seguridad social. Nuestro país no es la excepción.

Nos dice el maestro Néstor de Buen L.¹¹⁴ que: *"La institución más característica del*

(114) Ibidem Prólogo Pág. XIII

Estado Social Mexicano es la seguridad social, que engloba a los seguros sociales establecidos, la seguridad social y la solidaridad social, que han sufrido junto con el Derecho del Trabajo, los principales efectos de la crisis.

Son dos sus principales manifestaciones: Una el desempleo, que provoca desafiliación y, por lo mismo, disminución de los recursos. Además de que la política neo-liberal o monetarista propone la disminución de los salarios que no podrán alcanzar el nivel de la inflación, con ello, las cuotas enteradas al seguro social, generadas en proporción a los salarios, ven también disminuir su valor":

"Sigo creyendo aún que el mundo no puede prescindir del Estado de Bienestar del que la seguridad social es sustento principal. A pesar de las tendencias liberales, en el mal sentido de la palabra, descubro, quizá aun débil, una línea de recuperación de los intereses sociales. Como quiera que sea son los intereses de la inmensa mayoría de nuestra población y de la población del mundo. y aún en la tesis del mercado como principio y fin de las cosas, la Seguridad Social como instrumento de distribución, resulta indispensable. Si no hay salarios ni pensiones, no hay compradores y el mercado no sirve para nada. Es exactamente lo que está pasando ahora. Ahí descansa mi esperanza".

Para los propósitos invocados, recomienda observar los modelos seguidos en otros países que han sufrido estas mismas eventualidades y han podido controlarlas como ocurrió con Alemania, Austria, Holanda, Suecia y más recientemente en España; naciones en las cuales la lucha de clases cedió frente a las necesidades del entendimiento.

Por otra parte, es evidente que el Estado no puede abandonar su condición de Estado social, ya que su Constitución se lo demanda. No es posible pretender un regreso al Estado liberal, con sus leyes de pobres, medidas de caridad en beneficio de un menor costo para los empresarios. Con ello por otra parte, no se intenta justificar el despilfarro estatal por la bondad de los propósitos que se sigan.

La solución de la problemática actual de los seguros sociales en México, requiere de la mayor atención del Gobierno, de las organizaciones sociales y del pueblo en general, para determinar las vías más convenientes de solución, que sin colapsar la vigencia de las instituciones de la República, conlleve a su reestructuración, afianzamiento y desarrollo, bajo esquemas de mayor seguridad y permanencia, a fin de garantizar el cumplimiento de los fines del Estado de Bienestar del pueblo mexicano. Por todo ello, no podemos omitir la referencia a la nueva Ley del Seguro Social, vigente a partir de julio de 1997, en cuya exposición de motivos señaló, entre otros conceptos, los siguientes:

El I. M. S. S. es patrimonio y orgullo del pueblo mexicano. Sus logros, a 52 años de su creación, así lo reflejan. A través de su régimen obligatorio da cobertura a casi 40 millones de mexicanos; cuenta con una infraestructura superior a 1,700 unidades de servicio; cubre un millón quinientas mil pensiones mensualmente; en sus guarderías recibe a cerca de 61,000 niños; proporciona cerca de 700,000 consultas diarias y en sus instalaciones nace en promedio uno de cada tres mexicanos.

A pesar de sus realizaciones, se debe reconocer que para atender a los mexicanos de hoy y del siglo XXI, es indispensable corregir deficiencias, superar limitaciones y sentar bases sólidas para que la seguridad social sea la vía por la cual avancemos hacia la eficacia plena de los derechos sociales. La nueva Ley del Seguro Social por sí sola no es garantía de cumplimiento de tales propósitos, por lo que se hace urgente atender y resolver a la brevedad, la problemática que amenaza con destruir tan importantes deberes y propósitos del Estado Mexicano.

Para prevenir este riesgo será menester conjugar los intereses y las responsabilidades de los sectores gubernamental, patronal y obrero representados en la dirigencia del Instituto Mexicano del Seguro Social, fijándose objetivos, metas y acciones conjuntas y eficientes que al corto plazo, ofrezcan una nueva planeación, programación y ejecución de las actividades del IMSS, que garanticen su viabilidad y supervivencia.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Desde 1881, los seguros sociales se establecieron como un mecanismo de garantía a la insolvencia de los empleadores que siendo responsables de las consecuencias de los riesgos de trabajo, no tenían como hacer el pago correspondiente. El objeto de los seguros sociales es proteger a los trabajadores asalariados contra la interrupción o desaparición de la posibilidad de ganar lo necesario para vivir, como consecuencia de accidentes, enfermedades, maternidad, paro forzoso, invalidez, vejez o muerte.

En el aspecto político, las causas que originaron el establecimiento de los sistemas de seguros sociales fueron variables, dependiendo de las circunstancias y condiciones sociales y económicas de cada uno de los países donde se instituyeron o desarrollaron inicialmente, como en los casos de algunos países de Europa, los Estados Unidos de Norteamérica y Nueva Zelanda.

SEGUNDA: Los seguros sociales se originaron con determinadas características que definen su naturaleza jurídica, como son: *la solidaridad*, que extiende a todas las personas, la responsabilidad por los riesgos de cada uno; *la subsidiariedad*, que la persona en lo individual, se auxilia por el esfuerzo de la colectividad, para alcanzar su pleno desarrollo; *la inmediatez*, que obliga a una atención oportuna; *la irrenunciabilidad*, que es la salvaguarda frente al estado de necesidad absoluta, que evita renunciar a lo necesario, y *la igualdad*, que elimina discriminaciones innecesarias.

Ideológicamente, se sostuvo que: *“El Estado, que puede reunir más dinero debe ser el que promueva y desarrolle el sistema de seguros sociales, no como limosna, si no como derecho a recibir ayuda, cuando las fuerzas se agoten, y a pesar de la mejor voluntad, no se pueda trabajar más, aunque sea preciso mucho*

dinero para conseguir la conformidad de los desheredados, no será nunca demasiado caro; si no por el contrario, sería una buena colocación del dinero".

El seguro social así concebido, quedó incorporado a las Constituciones Generales de las naciones que lo adoptaron para garantizar su cabal observancia y cumplimiento y al Derecho Administrativo, como rama del Derecho, que tiene por objeto regular la actividad de la Administración Pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad, elevándose a la categoría de servicio público y rango de obligatoriedad.

TERCERA: A más de cien años del establecimiento del seguro social como instrumento básico de la seguridad social, la institución de los seguros sociales lejos de superar los esquemas con los que fue concebido y desarrollado, se encuentra en grave peligro de desaparecer, por no haberse adecuado su administración a las situaciones económicas y sociales reales, debido a lo cual, se hace urgente y necesario identificar otras formas alternativas de realización de sus fines, que le permitan asegurar su permanencia y progreso, para ello, será necesario resolver entre otros los siguientes cuestionamientos:

Modificar y adecuar al costo real, los análisis actuariales que permitan el cobro de cuotas, aportaciones y contribuciones de los trabajadores, patrones y Gobierno, que garanticen el pago de los seguros, prestaciones y servicios que establece la legislación a su cargo, con un manejo eficiente, honesto y responsable de los fondos y de las reservas financieras que sea necesario integrar para tan elevado objeto.

CUARTA: Examinar y determinar los mínimos de seguridad social que sea posible otorgar a la población derechohabiente, en condiciones económicas adversas y limitadas, concertando con las organizaciones patronales, sindicales y la sociedad en general, las aportaciones y destino de los fondos necesarios para

garantizar el otorgamiento de los seguros médicos, y demás prestaciones económicas y sociales, distribuyendo entre la población asegurada, los excedentes de los costos con criterios de justicia y equidad, con el propósito de hacer frente a la ineludible obligación del Estado, de atender las necesidades básicas de los trabajadores y de la población en general, garantizando en todo tiempo su disfrute.

Para efectos de lo anterior, será indispensable que, entre otras medidas, se cubra a los trabajadores los salarios reales y suficientes, que les permitan atender sus necesidades personales, familiares, de educación, cultura y esparcimiento.

QUINTA: Revisar, corregir y adecuar los sistemas de planeación, dirección y administración de los organismos encargados de la seguridad social, sometiendo en términos de ley su operación, a la supervisión y control permanentes de los órganos fiscalizadores, que eviten el incumplimiento de sus funciones y el desvío de los recursos destinados a los fines específicos para los que fueron creados.

SEXTA: Unificación de la legislación que establece y regula la seguridad social en nuestro país, en donde el sistema de seguridad social que se preceptúa en el Apartado A, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sea compatible con el establecido en el Apartado B del mismo numeral, la de ambos apartados con la legislación de seguridad social de las fuerzas armadas mexicanas, así como las relativas al sector salud de los gobiernos Federal, de las entidades federativas y en su caso, municipales.

Lo anterior, permitirá evitar el dispendio de recursos económicos al tener que adquirir infraestructura, equipo, instrumental e insumos para la salud, para cada uno de los sectores laborales y sociales anteriormente referidos.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Almanza Pastor, José Manuel. Derecho de la Seguridad Social. Editorial Tecnos, Madrid, España. 1989.
- 2.- Alonso Olea, Manuel y Torturo Plaza, José Luis. Instituciones de Seguridad Social. 12ª. Edición. Editorial Civitas. Madrid, España, 1979.
- 3.- Beveridge, William. Las Bases de la Seguridad Social. Versión Española de Teodoro Ortiz. FCE.México, 1974.
- 4.- Briceño Ruiz Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Editorial Harla. 1987.
- 5.- Carpizo McGregor J. y Madrazo Cuellar, Jorge. Derecho Constitucional. Introducción al Derecho Mexicano. UNAM, 1981.
- 6.- De Buen Lozano, Néstor. Seguridad Social. Segunda edición ampliada. México, 1999.
- 7.- De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Edit. Porrúa. México, 1980.
- 8.- De la Madrid H. Miguel. Descentralización de los Servicios de Salud. El caso de México. Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1986.
- 9.- Delgado Moya, Rubén. El Derecho Social del Presente. Edit. Porrúa. México, 1977.
- 10.- Duránd, Paul. La Política Contemporánea de Seguridad Social. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. España 1991.
- 11.- Frenk, J. R. Lozano. M. A. González Block. Economía y Salud: Propuesta para el Avance del Sistema de Salud en México. Fundación Mexicana para la Salud. México, 1994.
- 12.- García Cruz, Miguel. Evolución del Ideario de la Seguridad Social en México. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. 1962.

- 13.- González Block, M. A. Génesis de los Principios de Organización en la Salud Pública de México. SSA. 1990.
- 14.- González Medina, Ma. Dolores. Nacimiento y Evolución de la Seguridad Social. Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Madrid, año 2000
- 15.- Gutiérrez Aragón, Raquel. Lineamientos de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. 12ª. Edición. Edit. Porrúa. 1999.
- 16.- I. M. S. S. Diagnóstico General del IMSS. México, 1995.
- 17.- I. M. S. S. La Salud y la Seguridad Social. México, 1996.
- 18.- López Acuña, Daniel. La Salud Desigual en México. 9ª. Edición. Siglo Veintiuno Editores. 1993.
- 19.- Mesa Lago, C. La Crisis de la Seguridad Social y la Atención a la Salud. El Trimestre Económico 58 del Fondo de Cultura Económica. 1985
- 20.- Miranda Basurto, Ángel. La Evolución de México. Edición Reformada Editorial Numancia. México, 1995.
- 21.- Morones Prieto, Ignacio. Tesis Mexicanas de Seguridad Social. IMSS, 1970
- 22.- Organización Internacional del Trabajo. Introducción a la Seguridad Social. Ginebra, Suiza, 1984.
- 23.- Osorio, Saúl y Ramírez, Berenice. Seguridad o Inseguridad Social: Los Riesgos de la Reforma. Triana Editores. México, 1997.
- 24.- Palavicini, Félix F. Política Constitucional. Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco. 1980.
- 25.- Patiño Camarena, E. Javier. Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Oxford Colección de Textos Jurídicos Universitarios, 1999.
- 26.- Rendón Vázquez, Jorge. Derecho de la Seguridad Social. Editorial Tarpuy. Lima, Perú, 1985.
- 27.- Robledo Santiago, Edgar. Epistolario de la Seguridad Social. México, 1976.

- 28.- Ruiz Durán, Clemente. Sistemas de Seguridad Social en el Siglo XXI. Edit. Diana, 1997.
- 29.- Soberón, Guillermo. El Derecho a la Salud. Partido Revolucionario Institucional. México, 1998.
- 30.- Soberón, Guillermo. Hacia un Sistema Nacional de Salud. UNAM. 1983.
- 31.- Solís Soberón, Fernando y Villagómez F. Alejandro. La Seguridad Social en México. Fondo de Cultura Económica. 1999.
- 32.- Teutli Otero, Guillermo. El Régimen de las Pensiones del ISSSTE. Evolución y Perpectivas. 1996.
- 33.- Uriarte Ermida, Oscar. La Seguridad Social en el Uruguay. Editorial FCU. Montevideo, 1999.
- 34.- Venturi, Augusto. Los Fundamentos Científicos de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. España 1994.

LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa, 1999.
- 2.- Ley Federal del Trabajo. Actualizada. Ediciones ALF, 1996.
- 3.- Ley Federal del Trabajo Burocrático. Ediciones Elma, 2002.
- 4.- Ley del Seguro Social. Talleres Gráficos de México. 2001.
- 5.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. ISSSTE, año 2002.
- 6.- Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas. ISEF 2004.

HEMEROGRAFÍA

- 1.- Bernaldo de Quiróz, Juan. Seguridad Social. Revista Mexicana de Ciencia Política. Año XIX. Núm. 54 oct-dic. 1980.
- 2.- Campillo Sainz, José. Los Derechos Sociales. Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM. Tomo I enero-junio de 1951.
- 3.- Comisión Americana Jurídico Social. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Compilación. El Derecho Social. Herencia para el Nuevo Siglo. México, 1999.
- 4.- González Block, M. A. La Descentralización de la Secretaría de Salud de México. El Caso de los Sistemas de Salud Locales. Gaceta Médica Núm. 33, 1997.
- 5.- I. M. S. S. Programa Institucional 2001-2006. IMSS 2002.
- 6.- I.S.S.S.T.E. Programa Institucional 2001-2006. ISSSTE 2002

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- 1.- Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, Arg. 1968.
- 2.- Ediciones Larousse Enciclopedia Metódica Larousse 2ª. edición actualizada. 1998.
- 3.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1994.
- 4.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, IMSS e ISSSTE. Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. 1994.
- 5.- Sol, Ramón. Biología de la Enciclopedia NUOVA ERA. Ediciones Grijalbo, Barcelona, España, 1981.