

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

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

**EL SEGURO FACULTATIVO PARA LOS ADULTOS
MAYORES**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A**

MARÍA TERESA GUERRERO CASTAÑEDA

ASESOR: LIC. MANUEL GUTIERREZ NATIVIDAD

México, Ciudad Universitaria 2008.



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.



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

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

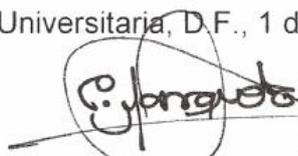
DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Muy distinguido Señor Director:

La alumna: **MARÍA TERESA GUERRERO CASTAÑEDA**, con número de cuenta **085558825**, inscrita en el Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: **EL SEGURO FACULTATIVO PARA LOS ADULTOS MAYORES**, bajo la dirección del **LIC. MANUEL GUTIÉRREZ NATIVIDAD**, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El **DR. JOSÉ MANUEL VARGAS MENCHACA**, en el oficio con fecha 17 de septiembre de 2008, me manifiesta haber revisado y aprobado 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 de la alumna referida.

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., 1 de octubre de 2008.


FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL
LIC. PORFIRIO MARQUET GUERRERO
Director del Seminario

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: La alumna deberá iniciar el trámite 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 la 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)

AGRADECIMIENTOS

A
mamá Rosita,
quien supo cumplir
con creces la promesa
hecha a su hija Teresita
mi madre, quien falleció
a muy temprana edad,
cuidando y educando
a sus 5 nietos con el
amor y devoción de
una verdadera
madre.

A la
Universidad Nacional
Autónoma de México
mi alma mater, a quien
le vivo doblemente agra-
decida por darme la o por-
tunidad de estudiar una
profesión y darme empleo.
Mi querida Universidad, el
trabajo que desempeño
diario en esta Institución,
lo realizo pensando en
el gran cariño que
te profeso.

A mi
hijo Juan Manuel,
con quien ejercí el
doble papel de padre
y madre, mi inspiración
para superarme y poder
concluir mi carrera de
Derecho. Gracias hijo por
tu comprensión y por
darme 2 hermosos nietos:
Juan Manuelito y
Andrea Sofia.
Te amo.

Al
Lic. Porfirio
Marquet Guerrero,
por su sabia dirección
del Seminario de De-
recho del Trabajo y de
la Seguridad Social, lo
que a los tesisistas nos
hace sentirnos bien y
con la libertad de
llevar a cabo nues-
tras propuestas.

A
mi Facultad
de Derecho, aún
recuerdo la emoción
que sentí cuando
recibí mi carta de acep-
tación y el orgullo que
hasta hoy siento, al
decir que soy egre-
sada de la grandiosa
Facultad de
Derecho.

Muy
especialmente
al Lic. Manuel
Gutiérrez Natividad,
a quien admiro mucho.
Gracias maestro por
sus enseñanzas y su
enorme paciencia
en la asesoría
de esta
Tesis.

A
mis hermanos
Fredy, Javier,
Lupita y Malena,
con quienes me une
un gran cariño.
Espero que por muchos
años más, sigamos
tan juntos y solida-
rios como hasta
ahora.

A
todos mis
sobrinos a quienes
quiero como si fueran
hermanos de mi Juan
Manuel y de manera
muy especial a mi so-
brino Baruch Damián,
quien desafortuna-
damente se nos
adelantó.

A
todos mis
cuñados, de
quienes aprecio
el cariño que le
tienen a mis
hermanos.
Gracias.

EL SEGURO FACULTATIVO PARA LOS ADULTOS MAYORES

I N D I C E

Pág.

INTRODUCCION	I
--------------------	---

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL DEL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1.1	El Derecho Social	1
1.2	El Derecho de la Seguridad Social	2
1.2.1	Principio de universalidad de la seguridad social	4
1.3	Las Necesidades Sociales	6
1.4	El Seguro Social	6
1.5	El Régimen Obligatorio del Seguro Social	8
1.6	El Régimen Voluntario del Seguro Social	9
1.7	El Seguro Facultativo	10

CAPITULO II

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO Y DEL SEGURO FACULTATIVO EN MEXICO

2.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	12
2.2	Ley Federal del Trabajo de 1931	17
2.3	Ley del Seguro Social de 1943	22
2.4	Ley del Seguro Social de 1973	31
2.5	Ley del Seguro Social de 1995	35

CAPITULO III

MARCO JURIDICO VIGENTE DEL SEGURO FACULTATIVO EN MEXICO

3.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	36
3.2	Ley Federal del Trabajo	41
3.3	Ley del Seguro Social	42

3.4	Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal	60
3.5	Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal	60
3.6	Ley de Asistencia Social	61
3.7	Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar	61
3.8	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores	62
3.9	Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal	63
3.10	Decreto por el que se incorporan al Régimen Obligatorio del Seguro Social, por lo que corresponde a las Prestaciones en Especie del Seguro de Enfermedades y Maternidad, a las personas que cursen estudios de los tipos medio superior y superior en Instituciones educativas del Estado y que no cuenten con la misma o similar protección por parte del propio Instituto o cualquier otra Institución de Seguridad Social	64

CAPITULO IV

EL SEGURO FACULTATIVO PARA LOS ADULTOS MAYORES

4.1	El estado de necesidad de los adultos mayores	67
4.2	Proyección de longevidad a partir del presente milenio	72
4.3	Propuesta de Incorporación de los Adultos Mayores al Sistema Obligatorio de la Ley del Seguro Social.	78
4.3.1	Justificación de la propuesta planteada	84
CONCLUSIONES		88
BIBLIOGRAFIA		90

INTRODUCCIÓN

El Seguro Facultativo es aquel que se establece por acuerdo, en virtud de un Decreto emitido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la Ley del Seguro Social para cubrir contingencias que sufran los individuos que no están amparados por carecer de una relación laboral.

México cuenta con el 56.6% de su población afiliada a instituciones de seguridad social, de lo que se infiere que el 43.4% de la población mexicana no está protegida por las instituciones gubernamentales, como son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) o el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM). La población mexicana paulatinamente irá entrando a formar parte de los adultos mayores (8 de cada 10). Mexicanos adultos mayores que enfrentan y enfrentarán problemas de falta de atención médica y acceso a medicamentos, que agudizan su deterioro físico, así como el no contar con una vivienda y jubilación digna, aunado al abandono, marginación y maltrato que sufren por parte de sus familiares.

El proceso de transición demográfica de una sociedad juvenil a una sociedad más madura se está produciendo en los países en desarrollo con mucho más celeridad que en los desarrollados. A nivel individual, se estima que a partir del inicio del presente siglo, se han añadido más de 20 años de duración de la vida media.

Es de hacerse notar que para el caso de las comunidades indígenas, el retiro de la actividad productiva no está vinculada por una relación laboral asalariada, sino por relaciones de trabajo agrícola, básicamente de subsistencia, donde el adulto mayor trabaja hasta que las fuerzas se lo permiten y en actividades propias de su edad y sexo, y en los roles que le son asignados por el resto de la familia y de la comunidad.

Los adultos mayores son personas que se han convertido en grupos altamente vulnerables por el deterioro en su calidad de vida. Para una minoría, el retiro del trabajo con la protección de una pensión es un evento posible, en tanto que la gran mayoría se ve en la necesidad de obtener ingresos para costear su subsistencia.

En sus repercusiones sociales y económicas, la vejez produce así un regreso a la dependencia de la familia en particular y de la sociedad en general, con sustanciales demandas de manutención y cuidado.

Como país, debemos de percibir que no hemos salido del subdesarrollo, cuando ya estamos entrando a la etapa del envejecimiento, situaciones con problemas apremiantes aún no resueltos que se generan en estados que a menudo se manifiestan en crisis, independientemente del costo social y económico del envejecimiento.

México es un país con una población en estado de vejez y de pobreza extrema, en lo social, a las personas en su estado de vejez se les ha relegado al rincón de los olvidados. Esto debido a las insuficiencias y desigualdades de nuestro país. En vista de las mayores expectativas de longevidad, los integrantes de las generaciones más recientes (que son menos numerosas por el descenso de fecundidad), se verán obligados a hacer frente a la atención simultánea de los hijos y los padres e inclusive por un tiempo cada vez más prolongado.

El ámbito familiar experimentará un cambio profundo, ya que mientras nuestra infancia y juventud transcurrió entre varios hermanos, padres y quizás algún abuelo, la de nuestros bisnietos transcurrirá con **un hermano, padres, abuelos y uno o dos bisabuelos.**

El envejecimiento no sólo es materia que interese a los especialistas, sino un proceso que afecta a la vida diaria y requiere respuestas del individuo, la familia y el Estado.

Por lo que nuestra propuesta de tesis, se encamina sugerir que el Ejecutivo Federal, a través de un decreto, instituya el seguro facultativo para

los adultos mayores que no gozan de protección alguna por parte del Estado, mediante su incorporación al Régimen Obligatorio de la Ley del Seguro Social, a efecto de que les sean proporcionadas prestaciones en especie del Seguro de Enfermedades y Maternidad, así como las señaladas en el artículo 487, fracciones II y V de la Ley Federal del Trabajo, mismas que comprenden asistencia médico quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, incluyendo aparatos de prótesis y ortopedia y rehabilitación.

Bajo este tenor, nuestra tesis consta de cuatro capítulos, en el capítulo I analizamos los conceptos básicos en torno a la Seguridad Social, tales como el Derecho Social, el Derecho de la Seguridad Social, El Seguro Social, el Régimen Obligatorio del Seguro Social, el Régimen Voluntario del Seguro Social y del Seguro Facultativo.

En el capítulo II nos referimos a los antecedentes históricos relacionados con el Derecho de la Seguridad Social y el Seguro Facultativo.

En el capítulo III analizamos el marco jurídico vigente, comenzando por la Constitución, la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social, el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal, Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, Ley de Asistencia y Previsión de la Violencia familiar, Ley de los Derechos de las Personas Adultas, Ley que establece el derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal y el Decreto por el que se incorporan al Régimen Obligatorio del Seguro Social, por lo que corresponde a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, a las personas que cursen estudios de los tipos medio superior y superior en Instituciones educativas del Estado y que no cuenten con la misma o similar protección por parte del propio Instituto o cualquier otra institución de seguridad social y, finalmente,

En el capítulo IV planteamos el Estado de necesidad de los adultos mayores, la Proyección de longevidad a partir del presente milenio y nuestra

propuesta en el sentido de que sea creada mediante decreto que expida el Ejecutivo Federal, la incorporación al seguro facultativo a favor de los adultos mayores, a efecto de que sean incorporados **al Sistema Obligatorio de la Ley del Seguro Social, por lo que corresponde a las Prestaciones en Especie del Seguro de Enfermedades y Maternidad, que no cuenten con la misma o similar protección por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social.**

Por último, para la elaboración de nuestra tesis, nos hemos apoyado del método deductivo, el cual parte de lo general a lo particular, en vista de que iniciamos nuestra investigación con conceptos generales y bajo el mismo tenor planteamos el problema para elevar a una situación específica del mismo. También nos auxiliamos del método histórico, en razón de que basamos nuestro tema de investigación a los hechos pretéritos del mismo y el método analítico, para el cual se utilizó el desglose de las definiciones de los conceptos fundamentales del Derecho de la Seguridad Social para su mayor entendimiento y comprensión.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL DEL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

En el presente capítulo analizaremos los conceptos fundamentales de la seguridad social, a efecto de entender esta materia y ubicar nuestro tema de tesis.

1.1 El Derecho Social.

Para poder adentrarnos en el estudio del presente tema, se hace necesario conocer las definiciones de los vocablos “*derecho*” y “*social*”, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española y los diversos diccionarios jurídicos.

La palabra **derecho** deriva del latín “*directus*” y significa lo recto, sin torcerse.² Por consiguiente, el vocablo derecho significa lo que es recto y no se tuerce. Ahora bien, el término **social** es un adjetivo y quiere decir: Perteneciente o relativo a la sociedad o a las contiendas entre unas y otras clases.³ De la citada definición etimológica, se desprende que el término social, se refiere a la sociedad en general.

Conforme al Diccionario Jurídico Mexicano, el Derecho se define como “el conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta del hombre en sociedad y que hace posible la vida en sociedad pues sin esas normas los hombres serían víctimas del más fuerte o del más poderoso, cundiendo el caos y el desorden más grande”.⁴

² Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Primera Edición. Tomo I. Madrid, España 1992. p.684

³ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Primera Edición. Tomo II. Madrid, España 1992. p.1894

⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Primera Edición. UNAM. México, 1982. p. 596

De esta acepción se infiere que el Derecho es un conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta del ser humano, posibilitando su vida en sociedad.

Por su parte, el vocablo Social se define como “el conjunto de medidas que tienden a asegurar un mínimo de rédito a todo hombre cuando la interrupción o pérdida de la capacidad de trabajo le impiden conseguirlo por sus propios medios”.⁵

De lo anterior se desprende que:

- El Derecho Social comprende una serie de medidas tendientes a asegurar al hombre un mínimo de seguridad.
- La seguridad de que hablamos está garantizada durante su vida laboral y en especial cuando pierde la capacidad para el trabajo.
- Que en el Estado y la sociedad recae la responsabilidad de procurarle un mínimo de seguridad al hombre.

En virtud de lo anterior, podemos afirmar que el Derecho Social busca crear condiciones de especial protección para las clases menos favorecidas, los trabajadores y obreros, los campesinos y ejidatarios, ya que así lo consagra nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.2 El Derecho de la Seguridad Social

En el inciso anterior analizamos las definiciones de los vocablos “*derecho*” y “*social*”, por lo que de acuerdo al presente tema y en obvio de repeticiones, nos referiremos al vocablo “*seguridad*”.

⁵ PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. Ediciones Mayo. México, 1981. p.1231

Así que la palabra **seguridad**, deriva del latín “*seguritas*” y significa ciertos mecanismos que aseguran algún buen funcionamiento, precaviendo que este falle o se viole.⁶

Por su parte, los doctrinarios del Derecho definen al Derecho de la Seguridad Social de la manera siguiente:

Alberto Briceño Ruiz⁷ dice que el Derecho de la Seguridad Social “es el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones jurídicas que protegen a todos los elementos de la sociedad, contra cualquier contingencia que pudieran sufrir y permite la elevación humana en los aspectos psico físico, moral, económico, social y cultural”.

De modo que para el citado autor el Derecho de la Seguridad Social, es el conjunto de instituciones, principio, normas y disposiciones jurídicas que protegen a:

- Todos los elementos de la sociedad, contra cualquier contingencia que pudieran sufrir.
- Y permite la elevación humana en los aspectos psico físico, moral, económico, social y cultural.

Para Porfirio Teodomiro González y Rueda,⁸ el Derecho de la Seguridad Social “es el conjunto de principios, normas, instrumentos e instituciones que el Estado impone unilateral y obligatoriamente, para preservar la salud, ingreso y medios de subsistencia, para elevar el nivel de vida de los miembros de la comunidad”.

⁶ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Primera Edición. Tomo II. Madrid, España 1992. p.1894

⁷ BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de las Seguridades Sociales. Harla. México, 1987.

⁸ GONZALEZ Y RUEDA, Porfirio Teodomiro. Previsión y Seguridad Sociales del Trabajo. Limusa. México, 1989.

Para este autor, el Derecho de la Seguridad Social es el conjunto de principios, normas, instrumentos e instituciones que el Estado impone unilateral y obligatoriamente, para:

- Preservar la salud, ingreso y medios de subsistencia, para elevar el nivel de vida de los miembros de la comunidad.

Conforme a las definiciones vertidas con antelación, podemos advertir que la **seguridad social** es el conjunto de principios, normas, instrumentos e instituciones que el Estado impone para:

- Proteger a la sociedad contra cualquier contingencia.
- Preservar su salud, el ingreso y los medios de subsistencia de los miembros de la sociedad.
- Elevar al ser humano en los aspectos psico físico, moral, económico, social y cultural.

Por consiguiente, para nosotros la seguridad social para nosotros es el Conjunto de principios, normas, disposiciones jurídicas e instituciones cuya finalidad es garantizar el derecho humano a la salud. sigue diciendo que: “el seguro social es el instrumento básico de la seguridad social”.

1.2.1 Principio de la universalidad de la seguridad social

El maestro Mario de la Cueva explica que el sentido de universalidad de la seguridad social “conlleva en su entorno el de eternidad, como el pensamiento y la acción destinados a resolver, en forma total, en el presente y en el futuro, y en todos los pueblos, el problema de la necesidad”⁹.

⁹ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Onceava Edición, Tomo II. Porrúa. México, 2000. p.50

Agrega el mismo maestro que solamente en la universalidad encuentra la seguridad social su naturaleza auténtica: Los seguros sociales nacieron por la presión del movimiento obrero para asegurar el futuro del trabajo asalariado, por lo que, no obstante su enorme valor, tuvieron una visión limitada a un sector de los hombres que viven de su trabajo. En cambio, la idea de la seguridad social respondió a un clamor universal, a la exigencia de paz en la tierra y de justicia en cada nación, por lo que rompió todas las limitaciones, contempló al hombre en sí mismo, sin ningún calificativo, se adelantó a las exigencias concretas, le hizo frente a la necesidad, entendida en su significación **más amplia** y señaló los caminos para la vida del mañana de **todos los seres humanos**, que se fincará sobre su trabajo en el pasado y en el presente.¹⁰ Al respecto, Francisco de Ferrari¹¹ señala que la seguridad social pretende provocar una síntesis o fusión orgánica basada en la idea de que la economía, antes de distribuir sus excedentes, debe atender las necesidades mínimas de vida feliz que corresponde asegurar a todos los miembros de la sociedad.

A mayor abundamiento, otros principios base de la seguridad social son: La supresión de la noción de riesgo, el cual implica que la seguridad social contempla la necesidad de las personas ayudándolas sin considerar su causa u origen, teniendo como propósito cubrir sus necesidades doquiera que se presenten.

El principio de la seguridad social como solución total del problema de la necesidad el cual consiste en que la seguridad social debe de estar presente desde la concepción del ser humano, el nacimiento del niño, su juventud desde que es capaz de triunfar en la vida social hasta su muerte, garantizando su existencia digna y sana; así como el principio de perentoriedad de la Seguridad social, que se explica en el sentido de que debe de atender a la población necesitada en el menor espacio de tiempo

¹⁰ Ibidem pp. 55 y 56.

¹¹ DE FERRARI, Francisco. Los Principios de la Seguridad Social. Segunda Edición. Depalma, Buenos Aires, 1972. pp. 116 y 117.

posible, de manera urgente e impostergable, a fin de elevar sus condiciones de vida.

1.3 Las necesidades sociales.

La palabra necesidad deriva del latín “*necessarius*” y significa carencia de las cosas que son menester para la conservación de la vida. Ahora bien, el término social, ya analizado, se refiere a la sociedad en general. De lo que se desprende que las necesidades sociales son las carencias de las cosas que son menester para la conservación de la vida de los integrantes de una sociedad.

La necesidad según el maestro Néstor de Buen,¹² refleja estado de dependencia, la cual se pondera durante la niñez y vejez de la persona. Ante esa adversidad se han tratado de establecer mecanismos de defensa principalmente por el Estado.

Bajo este tenor de ideas, los adultos mayores requieren que sus necesidades de salud sean efectivamente colmadas mediante mecanismos eficaces, lo que se traduce en una impostergable atención a los mismos en este rubro.

1.4 El Seguro Social.

La palabra Seguro deriva del latín “*securus*” y significa libre y exento de todo peligro, daño o riesgo.¹³ Por consiguiente, el vocablo **seguro** significa resguardado de todo riesgo.

El artículo 4º. de la Ley Seguro Social dice que “el seguro social es el instrumento básico de la seguridad social”.¹⁴ En este contexto, se hace

¹² DE BUEN LOZANO, Néstor. Manual de Derecho de la Seguridad Social. Primera Edición. UNAM-Porrúa. México, 2006. p.3

¹³ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Primera Edición. Tomo II. Madrid, España 1992. p.1857

necesario conocer cómo nuestros eminentes juslaboralistas definen al Seguro Social:

Para el Maestro Mario de la Cueva,¹⁵ el seguro social es una connotación eminentemente laboral y es la parte de la previsión social obligatoria que, bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a: prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, como resultado de la realización de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos. Por lo que advertimos que para este autor el seguro social es parte de la previsión social obligatoria bajo la administración del Estado.

Para el maestro Néstor de Buen,¹⁶ el seguro social es un servicio público nacional de carácter obligatorio. Ello significa que La incorporación al seguro social no está sujeta, salvo en situaciones de excepción, a la libre decisión de los interesados.

Para el autor supra citado, el Seguro Social es un servicio público nacional de carácter obligatorio. Ello significa que:

- La incorporación al Seguro Social no está sujeta, salvo en situaciones de excepción, a la libre decisión de los interesados.

Por lo que podemos afirmar que el Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, por el cual una institución pública queda obligada mediante una cuota o prima que pagan los patrones, los trabajadores y el Estado o sólo alguno de éstos, a proporcionar asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria, a pensionar a los asegurados o beneficiarios cuando se realicen algunos riesgos profesionales o siniestros de carácter social.

¹⁴ Ley del Seguro Social, Sista, México 1995.

¹⁵ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Décima Primera Edición. Tomo II. Porrúa. México, 2000.

¹⁶ DE BUEN LOZANO, Néstor. Manual de Derecho de la Seguridad Social. Primera Edición. UNAM-Porrúa. México, 2006. p 181.

Asimismo, el Seguro Social no es susceptible de aplicarse de modo general o indeterminado a todos los individuos de la sociedad, sino que solamente abarca a las personas que perciben un sueldo o salario; no se considera el riesgo particular de cada persona que se asegura, sino atiende a las condiciones económicas del sector social que trata de asegurar.

Concluimos diciendo que la protección impartida por el Seguro Social, entraña una función de interés público y por ello no puede ser encomendada a empresas privadas, sino que compete al Estado intervenir, ya que quien sufre a la postre los riesgos de la pérdida de capacidad de trabajo de los obreros, es la colectividad entera.

1.5 El Régimen Obligatorio del Seguro Social.

En los capítulos anteriores analizamos las definiciones de los vocablos “seguro” y “social”, por lo que de acuerdo al presente tema y en obvio de repeticiones únicamente nos referiremos a los vocablos “régimen” y “obligatorio”:

La palabra **régimen** deriva del latín “*régimen*” y significa conjunto de normas que gobiernan o rigen una cosa o una actividad.¹⁷

Por su parte el término obligatorio deriva del latín “*obligare*” es un adjetivo y quiere decir: De lo que obliga a su cumplimiento y ejecución.¹⁸

La Ley del Seguro Social en su artículo 6^o,¹⁹ señala dos formas de incorporación al régimen del Seguro Social, y uno de ellos y el más importante, es el **Régimen Obligatorio del Seguro Social**, ya que en éste

¹⁷ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Primera Edición. Tomo II. Madrid, España 1992. p. 1755

¹⁸ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Primera Edición. Tomo II. Madrid, España 1992. p.1460

¹⁹ Ley del Seguro Social. Primera Sección. Diario Oficial de la Federación del 21 de enero de 1995.

quedan incorporados el mayor número de asegurados y derechohabientes del país, quienes disfrutan las prestaciones que ésta ley otorga, cuya obligatoriedad consiste en cubrir las aportaciones establecidas en esta ley a cargo del patrón, trabajador y sujetos obligados (cuotas obrero-patronales), ya que sin dichas aportaciones que forman los fondos de reservas técnicas, el Instituto Mexicano del Seguro Social no estaría en posibilidad de hacer frente al pago de prestaciones en dinero o especie.

Sobre este respecto, el artículo 11 de la actual Ley del Seguro Social, enumera las 5 ramas de seguro que integran el régimen obligatorio, mismos que constituyen un esquema integral de protección para sus asegurados:

- 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.

En virtud de lo anterior, podemos aseverar que el Régimen Obligatorio del Seguro Social, es el conjunto de normas que rigen la relación de los asegurados, sus derechohabientes, patrones y el Estado quienes al establecer una relación contractual en forma permanente o eventual, quedan obligados al pago de una cuota o prima, la cual será cubierta de manera tripartita (trabajadores, patrones y el Estado), a cambio de garantizarle salud, asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

1.6 El Régimen Voluntario del Seguro Social.

El Régimen Voluntario del Seguro Social comprende a personas que no tienen la calidad de trabajadores, pero que de alguna manera necesitan sentirse asegurados, por lo que de *motu proprio* se incorporan al Seguro Social, con la finalidad de contar con servicio médico y hospitalización.

El artículo 240 de la Ley del Seguro Social en vigor, señala para que la incorporación voluntaria tenga lugar, deberá realizarse convenio para el otorgamiento de las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad; asimismo señala que “los sujetos amparados por el seguro de salud para la familia son los señalados en el artículo 84 de esta ley y se sujetarán a los requisitos que indican en el mismo”.

De conformidad con el artículo 243 de la ley en vigor, el Instituto podrá también celebrar este tipo de convenios con trabajadores mexicanos que se encuentren laborando en el extranjero, debiendo cubrir la prima establecida en el cuadro inmediato anterior.

Con el Seguro de Salud para la Familia se avanza hacia la universalización de la cobertura sobre bases transparentes y equitativas, cumpliendo así con los principales objetivos de la seguridad social y reafirmando el compromiso del Estado mexicano con el derecho a los servicios de salud.

En virtud de lo anterior podemos sostener que el Régimen Voluntario del Seguro Social es el conjunto de normas a las que sujetarán por *motu proprio* las personas que no tienen la calidad de trabajadores, pero que requieren ser incorporados al Seguro Social, para contar con servicio médico y hospitalización.

1.7 El Seguro Facultativo.

En los capítulos anteriores hemos analizado el vocablo *Seguro*, por lo que únicamente analizaremos la definición del término Facultativo que nos da el Diccionario de la Lengua Española,²⁰ la que señala que “*Facultativo*” es perteneciente a la facultad, o poder que uno tiene para hacer alguna cosa.

²⁰ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Primera Edición. Tomo I. Madrid, España 1992. p. 944

Ahora bien, el artículo 12 fracción III de la Ley del Seguro Social en vigor señala: “Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio: Las personas que determine el Ejecutivo Federal a través de decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala esta ley y los reglamentos correspondientes”.

Sobre este respecto el artículo 240, señala que: “Todas las familias en México tienen derecho a un seguro de salud para sus miembros y para ese efecto, podrán celebrar con el Instituto Mexicano del Seguro Social convenio para el otorgamiento de las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, en los términos del reglamento respectivo”.

De lo anterior se desprende que el Seguro Facultativo es aquel que se establece en virtud de un Decreto conforme a la Ley del Seguro Social o por parte del Ejecutivo Federal, para cubrir contingencias que sufran los individuos que no están amparados por carecer de una relación laboral.

CAPITULO II

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DEL SEGURO FACULTATIVO EN MEXICO

En este capítulo nos referiremos a los hechos pretéritos relativos a la Seguridad Social en México, así como a los antecedentes del Seguro Facultativo en nuestro país.

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Abordar el tema de nuestra Carta Magna, resulta un tema muy amplio y apasionante, por lo que únicamente nos referiremos a la cuestión histórica que dio motivo a su promulgación en 1917; asimismo, nos referiremos a las dos reformas a la fracción XXIX llevadas a cabo durante los años 1929 y 1974, posteriores a la promulgación de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El origen de la seguridad social se encuentra en los movimientos y luchas sociales observadas desde el porfiriato (1877-1910), así como durante la Revolución Mexicana (1910-1917), en la que murieron más de un millón de mexicanos.

Como parte de esta amplia movilización social y política, grupos de intelectuales, entre ellos el encabezado por Ricardo Flores Magón, dieron origen al programa del Partido Liberal Mexicano en 1906; ese mismo año estalló la histórica huelga en la Mina de Cananea, Sonora y, al año siguiente, la poderosa huelga y rebelión de Río Blanco, Veracruz. La fuerza de estas dos luchas se encuentra en sus demandas básicas:

- a) Jornada laboral de 8 horas.
- b) Establecimiento de un salario mínimo.
- c) Indemnizaciones por accidentes laborales.
- d) Otorgamiento de Pensiones.
- e) Descanso dominical obligatorio.

f) Abolición de las tiendas de raya.

Las demandas de éstos, más las de los intelectuales y empresarios nacionalistas, constituyeron los principios fundamentales de la Revolución Mexicana y llegaron a establecerse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida por el Congreso Constituyente en 1917.

Las propuestas económicas, sociales, políticas e ideológicas de los trabajadores se expresaron, particularmente en el artículo 123, estableciéndose los principales derechos y obligaciones de los trabajadores, incluidos los relativos a la seguridad social, enunciados en la fracción XXIX.

“El contenido original de los artículos 27 y 123 son la expresión más genuina de los sentimientos de justicia social que reclamaba la sociedad mexicana, compuesta en su mayor parte por trabajadores y campesinos. Los antecedentes del Derecho Mexicano del Trabajo, donde reincluye la seguridad social, se fueron expresando en distintos momentos de nuestra historia”:²¹

- 1) En el programa del Partido Liberal Mexicano, formulado y difundido en julio de 1906, destaca el capítulo llamado Capital y Trabajo.
- 2) En noviembre de 1906, el general Bernardo Reyes, gobernador de Nuevo León, promulgó la Ley de Accidentes de Trabajo para su estado.
- 3) Aparece también en el Manifiesto Político del Partido Democrático, en 1909, liderado por Benito Juárez Maza, hijo de Benito Juárez.
- 4) Los derechos del trabajo también se encuentran en el libro “La Sucesión Presidencial de México”, escrito por Francisco I. Madero en

²¹ AGUILAR GARCÍA, Francisco Javier, Seguridad Social en México. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. México, 1943. pp.10-12

1908 quien además, en abril de 1910, se comprometió a presentar iniciativas de ley para pensionar a los obreros mutilados en el trabajo (en las minas o en la industria) y a los familiares de los trabajadores, en caso de perder la vida.

- 5) En diciembre de 1911, Madero, ya como Presidente de la República, formuló bases generales para una legislación obrera nacional, donde también se contemplaba la seguridad social.
- 6) Después del asesinato del Presidente Madero, durante la Decena Trágica, la Cámara de Diputados conoció de un Proyecto de Ley del Trabajo (17 de septiembre de 1913) que suscribieron algunos de los que años después, como diputados constituyentes, aprobarían el artículo 123. Entre ellos estaban José Natividad Macías, Luis M. Rojas, Alfonso Cravioto, Miguel Alardín, Francisco Ortiz Rubio, Guertzayn Ugarte, Jesús Ureta y Félix F. Palavicini. Dicho proyecto incluía un capítulo de seguro social que lógicamente se entendía como una parte de la legislación laboral. El que obviamente no fue aceptado. Poco tiempo después el General Victoriano Huerta, usurpador del Poder presidencial, disolvería aquel Congreso. El primer proyecto de Ley del Trabajo fue formulado por varios diputados en 1913. En este documento se estableció un capítulo referente a la seguridad social. Sin embargo, los acontecimientos armados en la Revolución Mexicana no permitieron la discusión y aprobación del proyecto.
- 7) En 1916 Venustiano Carranza, ante el Congreso Constituyente por él convocado, sostuvo: “Que los agentes del Poder Público sean los que deben ser: instrumentos de Seguridad Social”.
- 8) En la sesión del Congreso del 23 de enero de 1917, ya casi al final del plazo fijado para la aprobación de la Constitución, que la Primera Comisión de Puntos Constitucionales presentó los textos de las fracciones XIV, XXV y XXIX, relativas a la responsabilidad patronal

por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; al servicio de colocación de los trabajadores y a la formación de cajas de seguros populares.²²

- 9) El 5 de febrero del año de 1917, en la Ciudad de Querétaro, se redacta y promulga la Constitución social y surge como preocupación especial reflejada en la fracción XXIX del artículo 123, la necesidad de establecer un sistema de seguros sociales, que vendría a resolver, de una manera razonable, el problema de los riesgos sufridos por los trabajadores, y la necesidad de encontrar un sustituto del salario, cuando por razones de invalidez o de vejez, los trabajadores dejaban de ser útiles para el servicio.

Rubén Delgado Moya²³ señala que integrada formalmente en la estructura del artículo 123, la Seguridad Social tan incipientemente esbozada, se convirtió en una parte del derecho del trabajo, y así ha sido considerada prácticamente hasta la promulgación de la nueva ley en el año de 1973, en razón de que el supuesto para el establecimiento de normas del seguro social era la existencia de las relaciones de trabajo.

Por su parte, El Lic. Alberto Trueba Urbina en su libro “El Artículo 123”, nos dice que “Los hombres que en Querétaro se enfrentaron con la responsabilidad de modelar las instituciones del pueblo nuestro, hicieron magna obra de sinceridad y altos propósitos, rompiendo moldes y desechando prejuicios, y así fue nuestra Constitución la primera que pudo incorporar problemas sociales de enorme trascendencia”.

Por lo que conforme a las necesidades sociales que se fueron presentando, crea reformas a la fracción XXIX, en su texto original se declaraba que: **“Se consideraba de utilidad social el establecimiento de**

²² DE BUEN LOZANO, Néstor. Manual de Derecho de la Seguridad Social. Primera Edición. UNAM-Porrúa. México, 2006. p.25

²³ DELGADO MOYA, Rubén. El Derecho Social del Presente. Segunda Edición. Porrúa. México, 1977. pp. 236-278.

cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación voluntaria de trabajo, de accidente y otros fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado deben fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión social”.

Con esta sencilla y elocuente redacción se estableció un principio fundamental del Derecho del Trabajo en México, un eje político fundamental para organizar a la sociedad y al Estado, y echar a caminar un nuevo régimen político, a partir de regular las relaciones entre trabajadores y patronos y entre trabajadores y Estado.

El Ejecutivo Federal²⁴ en 1933, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la fracción XXIX del artículo que nos ocupa, y que se refiere a: “tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular”, reformó dicha fracción de la siguiente manera: **“Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros análogas”**

Una nueva reforma a esta fracción XXIX del artículo 123, llevada a cabo por Ejecutivo Federal²⁵ en 1974, vino a complementar los servicios sociales para las madres trabajadoras, campesinos, los no asalariados y otros sectores sociales y sus familias quedando como a continuación se señala: **“Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de**

²⁴ Ley por la cual se reforma el artículo 123 de la Constitución General de la República: Primera Sección. Diario Oficial de la Federación del 6 de septiembre de 1929

²⁵ Decreto que Reforma y Adicional el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1974

guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.

2.2 Ley Federal del Trabajo de 1931.

Atendiendo al mandato establecido en el artículo 123 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que: ***“El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo”***, en 1931 se promulga la Ley Federal del Trabajo.

El legislador constituyente de 1917 dejó en plena libertad a las entidades federativas del país para reglamentar de acuerdo a sus necesidades legales, la relación de trabajo.

Santiago Barajas Montes de Oca²⁶ menciona que desde la discusión del artículo 123, los diputados Jara, Mújica y Victoria, expresaron con enérgica determinación que eran los congresos locales los más avocados a legislar sobre cuestiones de jurisdicción, por cuya razón responderían con particular empeño a la reglamentación de las condiciones de trabajo, las cuales ajustarían a la actividad predominante de cada región del país. La única excepción fue eliminar de cualquier legislación, federal o local, el trabajo de los servidores públicos, debido a su naturaleza y a la situación de subordinación exigida por los intereses superiores de la nación.

²⁶ BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Derechos del Pueblo Mexicano. Porrúa. México, 1978. pp628-677.

Mario de la Cueva²⁷ explicó con amplitud los motivos por los cuales se hizo urgente una legislación federal del trabajo que sustituyera a las legislaciones de los Estados y unificara los criterios que las autoridades locales habían impuesto, por desconocimiento en la aplicación de los principios constitucionales. Dicha explicación se encontraba en los aspectos siguientes:

- a) Las leyes del trabajo de los Estados dieron minuciosa atención a los derechos individuales de los trabajadores, pero se olvidaron de los problemas colectivos.
- b) Aceptaron la existencia de sindicatos y organizaciones obreras de diversa índole, pero lo hicieron en cumplimiento del mandato constitucional y no por considerar de interés los conflictos colectivos.
- c) Muchos legisladores aceptaron incluso el derecho de huelga, pero con notables limitaciones.

Al no preverse los grandes movimientos obreros nacionales, los gobernadores fueron los primeros sorprendidos de su presentación. De esta manera conflictos similares, de naturaleza individual o colectiva, fueron resueltos en forma distinta por cada entidad federativa, provocando confusión en el país las soluciones dadas y descontento entre los trabajadores.

Por esta razón en el año de 1927, se quitó competencia a los Tribunales Locales del Trabajo, en el conocimiento de algunos conflictos colectivos, cuando éstos tuviesen un mismo origen y las empresas laborasen en territorio de dos o más Estados de la Federación. Se creó al efecto la primera Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que en su origen fue integrada con cuatro grupos especiales, encargados de atender cada uno,

²⁷DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tercera Edición. Tomo II. Porrúa, México, 1990. p.63.

cuestiones relacionadas con el trabajo ferroviario, la industria textil, la industria minera y la industria eléctrica.

Expresó el maestro De la Cueva, que fueron consideraciones políticas más que jurídicas las que indujeron a restringir atribuciones y competencia a las Juntas de los Estados y a pensar en la federalización en materia de solución de conflictos. Sólo que el problema no se constreñía a un simple cambio de jurisdicción, sino a una cuestión de mayor interés: Estudiar y promulgar una ley que comprendiese los múltiples fenómenos de la relación laboral y orientase el interés de los trabajadores hacia situaciones positivas de naturaleza procesal.

Por otra parte, urgía un prudente manejo de la huelga y reducir al máximo la intervención del Estado, para mantener incólume este derecho, pues entendido entonces el arbitraje constitucional como una facultad del Poder Ejecutivo como si se tratara de una acción de buen gobierno, resultaba conveniente moderar y mantener dicha acción en límites prudentes, ajustados en todo al orden jurídico.

Durante el gobierno provisional del Presidente Don Emilio Portes Gil, se formuló el primer proyecto de Código Federal del Trabajo, cuyo proyecto fue sometido en 1929, a la consideración del H. Congreso de la Unión, discutido en lo general y lo particular, escuchadas algunas opiniones y llamados los sindicatos a opinar, quedó aprobado y pendiente de ratificación por los legisladores de los Estados. En su exposición de Motivos dijo: “La Ley no es una fórmula abstracta de lógica absoluta, sino la expresión general y obligatoria de las necesidades diarias... es expresión de enseñanza viviente de los dos grandes factores de la producción, capital y trabajo, quienes se manifestaron por primera vez en México y con absoluta libertad, sus puntos de vista críticos y constructivos, sus anhelos y esperanzas”.²⁸

²⁸ Ibidem. pp. 628-677.

Esta codificación incluyó un título denominado “De los Trabajos en Particular”, que comprende los siguientes capítulos:

- a) El Contrato de Aprendizaje.
- b) El Trabajo Agrícola.
- c) El Trabajo Marítimo.
- d) El Trabajo Ferroviario
- e) La pequeña industria y,
- f) El trabajo a domicilio.

Se aprobó otro capítulo destinado a regir el trabajo de mujeres y menores.

En el capítulo de los aprendices se dispuso que las relaciones entre patrón y trabajadores se estrecharan de tal manera, que el patrón se transformara en maestro y muy a menudo el aprendiz ingresara a su familia.

No obstante el intento hecho, hubo manifiesta oposición sindical. Los sindicatos no aceptaron ni la enseñanza, ni el mutuo respeto entre el maestro y el aprendiz, se dijo que ni una y el otro constituían el elemento clave de la contratación, sino un subterfugio paternalista que no se daba en el medio obrero.

El proyecto de Portes Gil y un proyecto más preparado por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, si bien es cierto no corrieron con suerte, sirvieron de apoyo a la primera Ley Federal del Trabajo en México. Tomadas en cuenta las relaciones colectivas obrero-patronales y orientado el derecho individual del trabajo hacia planos de mayor protección para el obrero, aspectos ambos de grave conflicto que dieron motivo a la oposición sindical, fueron las propias organizaciones de trabajo quienes se empeñaron en contar con una reglamentación de sus relaciones con los patronos propietarios de las industrias existentes.

La Ley Federal del Trabajo se promulgó en 1931. Mucho se ha ponderado sin embargo, que pese a la intensa labor codificadora puesta en juego, no se convirtiera en un Código del Trabajo, como se sugería y que asimismo, se hubiese reunido la parte procesal con la parte sustantiva.

Un capítulo previo especial mereció el trabajo de las mujeres y menores, no por eludirlos de las reglas generales, sino por la aceptación de la condición, tanto del menor, como de la mujer trabajadora, que obliga a un planteamiento propio en materia de prestación de servicios, derivado de situaciones atañen más a su estado físico que a un empeño de distinción de sexos y de forma alguna deben tomarse como factor para su protección laboral. Así lo entendió desde los años treinta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dictó abundante jurisprudencia, para evitar que precisamente ese estado físico fuese calificativo de inferioridad y abstención y no de igualdad de derechos que deben ser protegidos, con fundamento en el principio universal de un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Asimismo, esta Ley se abstuvo de reglamentar adecuadamente el establecimiento de cajas de seguridad social y en cuanto al sistema de previsión de riesgos profesionales y de determinación de la responsabilidad, consiguiente, hizo suya la teoría civilista de riesgo creado, pero siempre fundando la responsabilidad exclusivamente en la capacidad económica de cada patrón. De esta manera los riesgos de trabajo constituían motivo de inquietud y de desasosiego, ya que era muy frecuente que la insolvencia patronal, real o ficticia, hiciera inútil el sistema de normas que integraban el capítulo de riesgos en la ley.

A nivel nacional, sin embargo, y como resultado igualmente de la federación de la legislación laboral, llevada a cabo en el año de 1929, se modificó el texto de la fracción XXIX, por Decreto publicado en el Diario Oficial del 12 de septiembre del mismo año, con la intención de que se centralizara el sistema de la seguridad social, de tal manera que en lugar de integrar cajas de seguros populares, se adoptara una fórmula de alcance

nacional, que pudiera repartir las responsabilidades derivadas de los riesgos. Esto quedaría a cargo del sector patronal, por lo que se refiere a la cobertura de los riesgos profesionales y se compondría con aportaciones del Estado y de los propios trabajadores respecto de los demás riesgos protegidos.

En virtud de ello, se dijo en la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, que se consideraba de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y que ella comprendería los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes, y otros con fines análogos.

2.3 Ley del Seguro Social de 1943.

Atendiendo a la reforma de la fracción XXIX del artículo 123, llevada a cabo por el Ejecutivo Federal el 6 de septiembre de 1929, que señala que: **“Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras análogas”** y a la necesidad imperiosa de instituir un seguro oficial, toda vez que esta carga estaba determinada para los patrones, quienes estaban obligados a garantizar la atención médica y el pago de indemnización por los accidentes y enfermedades profesionales, quienes desde luego, no se responsabilizaban por sus trabajadores, quedando éstos en total desamparo, es como da lugar a la Ley del Seguro Social 1943.

En las transformaciones colectivas alienta un sentimiento de justicia social, en pugna con los intereses egoístas que ahogan la libertad de los pueblos y el derecho de los individuos y de las comunidades a una vida mejor. De ahí que la Revolución Mexicana, que fue esencialmente política al iniciarse, el calor de la contienda recoge ciertos postulados sociales reivindicatorios. Los grandes núcleos sociales anhelaban mayor respeto al valor humano, la supresión del desamparo y de la miseria de la población, en fin establecer procedimientos de seguridad y economía que garantizaran una democracia nueva, fresca y positiva.

Don Venustiano Carranza, Jefe de la Revolución Constitucionalista, publicó un decreto del 12 de diciembre del año de 1912, en cuyo artículo 2 decía: El primer Jefe de la Nación y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos.

Pero hasta el 11 de diciembre de 1915 promulgó el Estado de Yucatán su Ley del Trabajo a iniciativa del General Alvarado, dicho ordenamiento, que es sumamente importante en todos sus capítulos, fue el primero que estableció el Seguro Social en nuestro país. El artículo 135 ordenó: “El Gobierno fomentará una asociación mutualista, en la cual se asegurarán los obreros contra los riesgos de vejez y muerte, pues los patrones eran responsables de los accidentes y enfermedades profesionales”.

En 1916 se instaló el Congreso Constituyente de Querétaro, que expidió nuestra Carta Magna vigente. Su artículo 123, fracción XXIX, consideró de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, por lo cual tanto el gobierno federal como el de cada estado, deberían fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular. Se advierte claramente que dicho precepto pretendía que se implantara el Seguro Social Potestativo.

El Código de Trabajo del Estado de Yucatán del 16 de diciembre de 1918, dio un paso hacia atrás con respecto a su Ley Laboral de 1915, pues abandonó el sistema del seguro social obligatorio para adaptarse a la Constitución Política de 1917. En el referido código se dieron facultades a la bolsa de trabajo para fomentar el establecimiento de cajas de ahorros y de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros, con fines análogos.

En el año de 1919 se formuló un Proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito y Territorios Federales, que proponía la constitución de cajas de ahorros, cuyos fondos tendrían por objeto, entre otros, impartir ayuda económica a los obreros cesados. Los trabajadores tendrían obligación de dar a las cajas de ahorro el cinco por ciento de sus salarios. Los patrones, por otra parte, deberían aportar el cincuenta por ciento de la cantidad que les correspondiera a sus asalariados por concepto de utilidades en las empresas, de acuerdo con la fracción VI del artículo 123 constitucional.

El Estado de Puebla promulgó su Código de Trabajo el 14 de noviembre de 1921, en su artículo 221, establecía que los patrones podrían sustituir el pago de las indemnizaciones de los accidentes y enfermedades profesionales, por el seguro contratado a sociedades legalmente constituidas y aceptadas por la Sección del Trabajo y Previsión Social.

En diciembre de 1921, el presidente de la República, el General Álvaro Obregón, envió al Congreso Federal su Proyecto de Ley del Seguro Social Voluntario. En la exposición de motivos sostuvo con visión y elocuencia que la mayor parte de las desgracias que afligen a las clases trabajadoras no tienen su origen en la falta de leyes, sino en las dificultades para su aplicación, que convierten los derechos legales en simples derechos teóricos, porque dejan a los propios trabajadores la tarea de exigir su cumplimiento y la realización tienen que desarrollarse dentro de una legislación complicada, tardía y costosa.

El Código Laboral de Campeche del 30 de noviembre de 1924, constituyó en el artículo 290 lo siguiente: “El patrono podrá sustituir con el seguro hecho a su costa, en beneficio del obrero, la obligación que tiene de indemnizar a éste, en los casos de accidentes y enfermedades de trabajo”.

Las Leyes del Trabajo de Tamaulipas del 12 de junio de 1925 y de Veracruz (10 de julio del mismo año), establecieron una modalidad especial del seguro voluntario. Los patrones podían sustituir las obligaciones sobre enfermedades y accidentes profesionales, con el seguro hecho a su costa a

favor de los trabajadores, en sociedades debidamente constituidas, con suficientes garantías y aprobación de los gobiernos de los estados, pero, a la vez, los empresarios que optasen por asegurar a sus operarios no podían dejar de pagar las primas correspondientes sin causa justificada. Cuando los patrones suspendían el pago a los obreros y las compañías aseguradoras tenían acción para obligar a los patrones a continuarlo, mediante juicio sumario ante la Junta Central de Conciliación y Arbitraje.

En el año de 1925 fue elaborado el proyecto de ley reglamentaria del artículo 123 de la Constitución General, el cual determinó que los patrones deberían garantizar la atención médica y el pago de la indemnización por los accidentes y enfermedades profesionales que estimen pudieran ocurrir durante el año, depositando en la forma y lugares previstos por el Ejecutivo Federal, la cantidad fijada por ésta. También podían asegurarlos en empresas, ya fuesen particulares, oficiales o constituidas por ellos mismos. Y en el caso de que se instituyese un “Seguro Oficial, por accidentes profesionales, enfermedades de trabajo, atención médica, etc.”, el citado proyecto disponía que los empresarios estarían obligados a asegurar en él, al personal que tuvieran a su servicio.

En el año de 1929, el Presidente de la Republica, Lic. Emilio Portes Gil, sometió a la consideración del Congreso, la iniciativa de un Código Federal de Trabajo, que establecía el seguro voluntario en su artículo 368 y que dice: “Los patrones podrán sustituir las obligaciones referentes a los riesgos de carácter profesional con el seguro hecho a su costa en cabeza del trabajador, en alguna de las sociedades de seguros debidamente autorizadas y que funcionen conforme a las leyes de la materia, pero siempre a condición de que la suma que el trabajador reciba no sea inferior a lo que le correspondía con arreglo al mismo ordenamiento.

En el año de 1932, el Congreso de la Federación concedió facultades al Poder Ejecutivo para que en un plazo de ocho meses expidiera la Ley del Seguro Social Obligatorio, pero el cambio repentino de Presidente de la República impidió que se cumpliera con dicho decreto.

En los años de 1932 a 1940, se proyectaron diversas leyes del seguro social en los Departamento de Trabajo, de Salubridad Pública, en las Secretarías de Gobernación y de Hacienda Pública y en la Comisión de Estudios de la Presidencia. Quizá las más importantes de ellas son las siguientes:

1. En el Proyecto de Ley del Trabajo y Previsión Social, elaborado en 1934, como consecuencia del Primer Congreso de Derecho Industrial, efectuado en dicho año, se sentaron las bases sobre las que debería descansar la Ley del Seguro Social.

Para este Proyecto del Seguro Social Obligatorio constituiría un servicio federal descentralizado a cargo de un organismo que debería llevar por nombre “Instituto de Previsión Social”. Las características de éste serían:

Las prestaciones que otorgarían en el Instituto serían de dos categorías: una en dinero, bajo la forma de subsidios temporales o de pensiones, sólo por excepción se pagarían indemnizaciones globales; la otra se constituiría en asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y en aparatos y accesorios terapéuticos, hospitalización y rehabilitación.

2. El Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, el 27 de diciembre de 1938, envió a la Cámara de Diputados un Proyecto de Ley de Seguros Sociales, que debería cubrir los riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria.

La futura ley prevenía la creación de un organismo descentralizado que se denominaría “Instituto Nacional de Seguros Sociales”, en los que estarían representados los obreros y patronos. Éstos y el Poder Ejecutivo Federal aportarían cuotas para el sostenimiento del Instituto.

Las prestaciones que éste otorgaría podían ser individuales o colectivas, directas o indirectas, consistentes en indemnizaciones, subsidios o pensiones en asistencia médica y farmacéutica, hospitalización, aparatos y accesorios terapéuticos y ortopédicos, servicios de colocación y orientación profesional y fomento de obras y servicios de interés colectivo.

El Instituto estaba facultado para autorizar a las sociedades mutualistas y organismos sindicales para que actuaran como sucursales suyas, asegurando a sus miembros.

Pero el proyecto se formuló sin base actuarial. En la exposición de motivos se dijo que los datos estadísticos en que debería descansar el funcionamiento del seguro social, sólo puede por su naturaleza, obtenerse en la práctica.

Siendo Secretario del Trabajo y Previsión social, el Lic. Ignacio García Téllez, a principios del año de 1941, el Departamento de Seguros Sociales creado por él y dependiente del órgano a su cargo, ya que las atribuciones señaladas al nuevo departamento eran las siguientes: “Estudio de proyectos que se relacionen con el establecimiento de seguros sociales sobre la vida, la invalidez, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, de acuerdo con lo ordenado en la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, recopilación de datos estadísticos e información necesaria para el desarrollo de los trabajos antes indicados y vigilancia del cumplimiento de las normas legales del seguro social”

El Departamento de Seguros Sociales inmediatamente comenzó a trabajar, estudió las leyes sobre seguros sociales que estuvieron vigentes, antes de promulgado el Código Federal del Trabajo, en los diversos estados del país, los proyectos elaborados con antelación y las Leyes del Seguro del Maestro y de Pensiones Civiles de Retiro. Estudió también los regímenes de previsión y seguridad sociales que rigen en los países extranjeros. “Para

acopiar las bases técnicas imprescindibles en todo ordenamiento de esta índole a la realidad mexicana”.

Se elaboraron cuadros estadísticos sobre población trabajadora, salarios, edades, riesgos, etc. y tablas de invalidez y mortalidad en México, con sus valores conmutativos.

Para los cálculos actuariales se utilizaron los servicios del Dr. Emilio Schoenbaum, técnico en seguros sociales de prestigio universal, cuya experiencia en la organización de sistemas de esta naturaleza en otras naciones fue indispensable para nuestro país.

Con esos datos, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, formuló un anteproyecto de Ley del Seguro Social el 2 de junio de 1941, el Poder Ejecutivo Federal expidió el decreto, publicado en el Diario Oficial con fecha 18 de junio del mismo año, que creó una Comisión Técnica con el objeto de que estudiara el anteproyecto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y elaborara el proyecto de ley de seguros sociales.

En los considerandos del decreto encontraron las razones que tuvieron para fundar dicha comisión y que son las siguientes:

Que el compromiso contraído con el pueblo por el General Manuel Ávila Camacho al asumir el poder de la Primera Magistratura del país, obedeciendo al deseo de realizar el postulado constitucional (fracción XXIX del artículo 123), que considera de utilidad pública la expedición de una ley de seguros sociales y el mandato del Plan Sexenal que estipula que durante el primer año de su vigencia se debe promulgar la susodicha legislación; que la Oficina Internacional del Trabajo ha venido haciendo a todos los países múltiples recomendaciones cuidadosamente acatadas por el mayor número de ellos y que no existe motivo para que México permanezca al margen de este movimiento social, que todos los países de Europa y aproximadamente el 90% de la población del Continente Americano, poseen una legislación de seguros sociales mientras que México constituye una excepción que no es

acorde con el sentido de su movimiento popular, con su evolución política y legal y con la tendencia revolucionaria de proteger a las masas productoras y que, por el establecimiento del seguro social ha sido tema abordado frecuentemente en las reuniones de trabajadores y patronos de nuestra patria que han pedido su fundación inmediata.

Todas estas consideraciones obligaron al Poder Ejecutivo a constituir la comisión en la que participaron técnicos y representantes de diversos sectores sociales, cuyos intereses se relacionan directamente con el sistema y del Gobierno. Quedó integrada por los delegados de las Secretarías de Estado: del Trabajo y Previsión Social; de Economía Nacional; de Hacienda y Crédito Público; de Asistencia Social; del Departamento de Salud Pública y de las agrupaciones obreras y patronales.

El proyecto fue enviado por el Presidente de la República al Congreso de la Unión y después de los trámites legales se convirtió en la ley por decreto de fecha 31 de diciembre de 1942 y fue hasta el 19 de enero de 1943, cuando entró en vigor dicha ley.²⁹

Por lo que a nuestro tema de tesis se refiere los Seguros Facultativos y Adicionales, tienen su origen en el Capítulo IV de la Ley del Seguro Social de 1943 y el objetivo del primero, era “ofrecer a los profesionistas libres, los trabajadores independientes, los artesanos, los ejidatarios y los miembros de las comunidades agrarias, entre otros, una forma de acceder a un aseguramiento de carácter social que protegiera individual o colectivamente a estos sujetos contra accidentes, enfermedades y maternidad. Este seguro desde su origen estaba desvinculado del ingreso de los sujetos asegurables en atención a que no existía un salario que sirviera de base para fijar los aportes y beneficios”.

29

http://web.itchetumal.edu.mx/v2006/paginasvar/Maestros/lic_Camacho/seguridad_social/... pp 1-8

Concluimos señalando que no obstante que a partir de la revolución mexicana donde se recogen ciertos postulados reivindicatorios para la clase obrera que demandaba mayor respeto al valor humano y el establecimiento de procedimientos de seguridad social, entre otras demandas. Los presidentes Dn. Venustiano Carranza en 1912 publicó un decreto que durante la lucha se expedirían leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas; Alvaro Obregón en 1921 envió al Congreso Federal su Proyecto fallido de Ley del Seguro Social Voluntario, en el cual expuso que la mayor de las desgracias de los clases trabajadoras no tienen su origen en la falta de leyes, sino en la dificultad de aplicarlas, dejando a los obreros la responsabilidad de reclamarlos y Emilio Portes Gil, quien presentó su iniciativa de Código Federal de Trabajo que establecía el seguro voluntario, dejándoles a los patrones la elección de poder sustituir esta responsabilidad con sociedades de seguros autorizadas. Por su parte, los Estados hicieron lo propio, dejando también en el mayor de los casos la responsabilidad de reclamar el pago por accidentes y enfermedades profesionales, a los obreros, omitiendo en todo momento la atención médica.

Los Departamentos y Secretarías de Estado, también hicieron lo propio, resaltando el de Departamento del Trabajo, quien proyectó la Ley del Trabajo y Previsión Social, donde se sentaron las bases sobre las que debería descansar la Ley del Seguro Social Obligatorio, el cual establecería un servicio federal descentralizado a cargo de un organismo que se llamara “Instituto de Previsión Social”; asimismo, en este proyecto se sentaron las bases para las prestaciones en dinero y en especie que hasta nuestros días prevalecen.

En este sentido, vale la pena señalar que el Estado de Yucatán en 1915 promulgó su Ley de Trabajo y fue el primero que estableció el Seguro Social Obligatorio en el país, a través de la creación de una asociación mutualista que asegurara a los trabajadores contra los riesgos de vejez y muerte, señalando que los patrones eran los responsables de los accidentes

y enfermedades profesionales, para posteriormente abandonar este sistema para adaptarse a la Constitución de 1917.

2.4 Ley del Seguro Social de 1973.

En el Diario Oficial de la Federación del 12 de marzo de 1973, se publicó la nueva Ley del Seguro Social, la cual entraría en vigor en todo la República Mexicana el 1º de abril del mismo. Esta Ley fue sucesivamente reformada a lo largo de su vigencia (1974, 1976, 1979, 1980, 1981, 1982, 1984, 1986, 1989, 1990, 1992 y dos veces en 1993). Esta cantidad de reformas tuvo su origen en la inestabilidad económica que durante estos años distinguió la situación de México.

En 1973 siendo presidente de la República Luis Echeverría Álvarez y director del Instituto Mexicano del Seguro Social Carlos Gálvez Betancourt, la situación económica del país era más o menos estable a pesar de la creación del Fondo Nacional de Vivienda, había iniciado un proceso inflacionario que desestabilizaría años después la economía nacional. No obstante ello, era una época de expansión, en parte de una política sensible a los problemas sociales y en parte producto también de una cierta demagogia de costos importantes.

En la Seguridad Social, los avances reales habían sido notables. Lo que en un principio provocó motines en contra de la primera ley, en esos años constituía, sin duda, el éxito social más relevante de lo que aun se consideraba un proceso revolucionario. Las posibilidades de reformas legislativas y aun constitucionales dependían exclusivamente de la voluntad presidencial. El Partido Revolucionario Institucional dominaba al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados. La oposición, de cierta solidez, del Partido Acción Nacional y escasa por los rumbos de la izquierda, era fundamentalmente testimonial, sin la mínima capacidad para provocar reformas legales y mucho menos constitucionales.

La nueva Ley fue entonces producto de laboratorio, impuesta desde arriba pero con excelente trabajo de quienes tuvieron a su cargo la

preparación y especialmente, del director del Instituto Mexicano del Seguro Social, Carlos Gálvez Betancourt, una síntesis interesante de política y academia, quien asumió la dirección de la reforma.

Se afirma en la Exposición de Motivos que “El proyecto que sirvió de base a esta iniciativa fue ampliamente discutido por los representantes de los factores de la producción que concurren a la administración del Instituto. El hecho de que hayan coincidido en sus términos, revela el buen éxito de una política que busca reorientar el proceso de desarrollo sin afectar el consenso nacional y utilizando el diálogo como método de trabajo y entendimiento. Evidencia, además, la conciencia alcanzada por los diversos sectores acerca de la magnitud del rezago social que afronta el país y la necesidad de imprimir un sentido humano al progreso”.

Es posible, pero no hay que olvidar que en el Instituto Mexicano del Seguro Social, como en tantas otras instituciones, se hace evidente un tripartismo en el que la representación obrera, por llamarla de alguna manera, se determina por los organismos corporativos cuya fidelidad a las decisiones verticales del Estado siempre ha sido su nota principal. Lo que pasó en el caso es que el proyecto, suma de experiencias positivas y buenas intenciones justificadas en un conocimiento profundo de la materia resultaba suficientemente atractivo sin ser particularmente costoso, para el sector empresarial. En consecuencia, lograr el consenso no fue problema.

La gracia especial del sistema fue que los beneficiarios habrían de contribuir económicamente en la medida de lo posible y de no poder hacerlo, que debe haber sido la regla general, mediante trabajo en beneficio de su propia comunidad.

Se indica en la exposición de motivos que había sido necesario modificar la tabla de cotizaciones al suprimir grupos cuya cuantía resultaba inoperante en relación al índice nacional de salarios, estableciendo un grupo W que incluiría salarios superiores a doscientos ochenta pesos diarios. El

límite superior del mismo grupo sería el valor de diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Un tema de valor terminológico pero importante, que adecuaba a la Ley Federal del Trabajo de 1970, fue el de la nueva denominación de los riesgos que de ser calificados de profesionales, pasaron a identificarse como riesgos de trabajo. Así la ley utilizaría el concepto genérico de riesgos de trabajo para comprender las antiguas expresiones de riesgos y enfermedades profesionales.

Un tema importante fue el de la solución de las guarderías que establecidas como responsabilidad patronal en la Ley Federal del Trabajo, reglamentadas en una muy defectuosa reglamentación en 1961, que imponía la obligación de establecerlas a las empresas con más de cincuenta trabajadoras, si alguna de ellas era madre, quedaron a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Motivo de especial preocupación serían los temas de continuación voluntaria en el régimen obligatorio y de incorporación voluntaria al régimen obligatorio, lo que abría las posibilidades de inscripción a los trabajadores domésticos, de industrias familiares y los trabajadores independientes como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y otros trabajadores no asalariados.

Para el maestro Néstor De Buen³⁰ el tema de los seguros facultativos y adicionales, vinculados en forma estrecha a las negociaciones colectivas, se resolvió en el sentido de que el Instituto Mexicano del Seguro Social, podría contratar seguros de esa índole para satisfacerlas a condición de que estuvieren comprendidas en los ramos de riesgos de trabajo y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

2.5 Ley del Seguro Social de 1995.

³⁰ DE BUEN LOZANO, Néstor. Manual de Derecho de la Seguridad Social. Primera Edición. UNAM-Porrúa. México, 2006. pp. 59-63

El 9 de noviembre de 1995 el presidente Ernesto Zedillo, presentó a la consideración del Congreso de la Unión una iniciativa de nueva Ley del Seguro Social. Como expone en su presentación Genaro Borrego, entonces director general del Instituto Mexicano del Seguro Social, “se propuso un cambio de fondo de la seguridad social en el que, respetando los principios originales de la misma, se actualiza su contenido valorativo a las circunstancias actuales”. Agregando, “En dicha iniciativa se propone que las formas concretas de otorgar la seguridad social cambien para hacer efectivos los principios de solidaridad, universalidad, redistributivos del ingreso y tutelares de los derechos de los trabajadores”.³¹

Esta Ley fue promulgada el 19 de diciembre del mismo año con la intención prevista en el artículo 1º. Transitorio de que entrara en vigor el día primero de enero de 1997; sin embargo, con fecha 21 de noviembre de 1996 se publicó un decreto que reformó dicho transitorio para diferir la iniciación de la vigencia para el 1º. de julio de 1997.

No puede dudarse que el compromiso del Estado de hacer frente a las pensiones nacidas de la Ley anterior, no iba a ser cumplido por evidentes faltas de recursos y el aplazamiento fue la medida, de muy dudosa eficacia, al fin y al cabo, para amortizar los efectos de ese nuevo compromiso. Es claro que la ratificación de las reglas del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), bajo un nuevo esquema pero conservando la característica principal de que los recursos que manejara la Administradora de Fondos para el Retiro (AFORES), tendrían que invertirse por el Sistema de Inversión Especializada para los Fondos de Retiro (SIEFORES), sustancialmente en valores emitidos por el Estado, mantenían el financiamiento indirecto por el propio Estado con lo que los compromisos de pago se habrían de cubrir, sobradamente, con los beneficios del financiamiento.

El nuevo plazo que el legislador concedió al Instituto Mexicano del Seguro Social, le permitió llevar a cabo una intensa labor para la aplicación

³¹ Nueva Ley del Seguro Social Comentada. Instituto Mexicano del Seguro Social. México, 1998. p. 9

de las nuevas figuras “*jurídicas*” de la Ley. En la presentación citada se mencionan en particular “el seguro de salud para la familia, la Seguridad Social para el campo, la cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, los seguros de renta vitalicia y sobrevivencia, el monto constitutivo, la reserva para gastos médicos de pensionados, la fórmula para el cálculo de la prima del seguro de riesgos de trabajo, entre otras”.

Igualmente se hace referencia a que “La nueva Ley del Seguro Social”, aunque contiene los principios originales del Seguro Social, en el que intervienen empresas de giro exclusivo como son las Administradoras de Fondos para el Retiro y las instituciones de seguros autorizadas para operar planes básicos de pensiones derivadas de las Leyes de Seguridad Social.

El maestro Néstor de Buen³² señala que es justo reconocer que el trabajo principal para la elaboración de la Ley y la publicación de los comentarios así como los nuevos reglamentos fue, sustancialmente, la tarea casi ciclópea del entonces director jurídico del Instituto Mexicano del Seguro Social el Lic. Sergio Valls Hernández, aunque cabe presumir la participación personal también intensa del propio director general Lic. Genaro Borrero.

Contra toda previsión, la Ley de 1995 no iba a ser definitiva. Al cambiar el gobierno en el año 2000, a partir del día 1º de diciembre, las nuevas autoridades iniciaron serios estudios para adecuar las muy negativas perspectivas económicas del país, a las exigencias de la Seguridad Social. En parte con propósitos meramente administrativos pero también con intenciones económicas se reformaría la Ley del Seguro Social.

³² DE BUEN LOZANO, Néstor. Manual de Derecho de la Seguridad Social. Primera Edición. UNAM-Porrúa. México, 2006. pp.77-78

CAPITULO III

MARCO JURIDICO VIGENTE DEL SEGURO FACULTATIVO EN MEXICO

En el presente capítulo analizaremos los preceptos legales que guardan relación estrecha con el Seguro Facultativo.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es nuestra máxima norma, la cual da validez jurídica a todas las demás leyes. Tienen especial relevancia para nuestro trabajo de investigación los artículos 5º y 123 constitucional, éste último se divide en 2 Apartados el “A” y el Apartado “B”, siendo la fracción XXIX del primero, básica en nuestro trabajo.

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³³ contiene 136 artículos, estructurados en ocho títulos, que se organizan en capítulos. La materia de Trabajo es regulada esencialmente en el Título Sexto, denominado **Previsión Social**.

Pues bien el contenido de este Título lo dispone el artículo 123, el cual se divide en 2 apartados “A” y “B”, aclarando que el apartado “A” es la base constitucional de la Ley Federal del Trabajo, de ahí que a ésta se le ha denominado reglamentaria del apartado A, en tanto que el apartado “B”, es el fundamento de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por ende esta ley es reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 Constitucional.

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de noviembre del 2007.

El apartado “A” a su vez está integrado por 31 fracciones, en la cuales se consagran los derechos mínimos de los trabajadores, también denominados garantías sociales, a saber:

ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

Fracción	Disposición
I	Jornada diurna de 8 horas
II	Jornada máxima nocturna de 7 horas.
III	Prohibición de trabajo para los menores de 14, mayores de 14 y menores de 16 años y su jornada máxima de 6 horas.
IV	Dispone un día de descanso por cada 6 de trabajo.
V	Prevé protección para las mujeres embarazadas, debiendo gozar de un descanso de 6 semanas antes del parto y 6 posteriores a éste, con percepción de salario íntegro.
VI	Regula el salario mínimo o profesional.
VII	Consagra el principio de trabajo igual a salario igual.
VIII	Prevé el salario mínimo exento de embargo.
IX	Dispone el derecho a percibir reparto de utilidades.
X	Ordena que el salario deberá cubrirse en moneda de curso legal.
XI	Pago de tiempo extraordinario a jornada extraordinaria.

Fracción	Disposición
XII	Habitaciones para los trabajadores.
XIII	Capacitación y Adiestramiento para los trabajadores.
XIV	Accidentes y Enfermedades Profesionales.
XV	Seguridad e Higiene en el Trabajo.
XVI	Libertad de los trabajadores para formar Sindicatos.
XVII	Derecho de Huelga.
XVIII	Requisitos para llevar a cabo una huelga.
XIX	Paros por exceso de producción.
XX	La autoridad competente para dirimir controversias entre patrón y trabajadores, son las Juntas de Conciliación y Arbitraje.
XXI	Terminación del Contrato de Trabajo.
XXII	Indemnización por despido injustificado.
XXIII	Créditos a favor de los trabajadores por concurso o quiebra.
XXIV	Deudas contraídas por los trabajadores, sólo podrán ser exigibles a éstos.
XXV	Las Bolsas de trabajo serán gratuitas.
XXVI	Contratos de Trabajo en el Extranjero.
XXVII	Condiciones nulas en el Contrato de Trabajo en el Extranjero.
XXVIII	Bienes patrimonio de la familia que no podrán ser embargados.

XXIX	Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y su familia.
XXX	Las Sociedades Cooperativas también se considerarán de utilidad social,
XXXI	La aplicación de las leyes del Trabajo será competencia de las autoridades de los Estados.

Para nosotros y de acuerdo con el tema de nuestra investigación, tiene especial relevancia la fracción XXIX del artículo 123, apartado “A”, constitucional, ya que ésta se refiere a que la Ley del Seguro Social comprenderá lo relativo a seguros de invalidez, de vejez, de cesación involuntaria en el trabajo.

No se pasa por alto el Artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere a que: “Toda persona podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siempre y cuando sea lícito”. Asimismo, señala: “Nadie podrá ser obligado a prestar trabajo sin la justa retribución”. De igual forma señala: “El Estado impedirá que se lleve a cabo contratos, pacto o convenio que tenga por menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa”.

El Dr. Ignacio Burgoa dice que el artículo 5º constitucional, relativo a la libertad de trabajo, “es una de las garantías que más contribuyen a la realización de la felicidad humana”, por lo que este artículo consagra la libertad de trabajo en los siguientes términos:

- Toda persona podrá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siempre y cuando sea lícito.
- Nadie podrá ser obligado a prestar trabajo sin la justa retribución.

El mismo maestro agrega, “las normas referentes a las garantías sociales, se sistematizaron y coordinadas se agruparon en un nuevo capítulo que se designó con el título ‘Del Trabajo y de la Previsión Social’, integrando el artículo 123 de la Ley Fundamental de 1917”.

Alfonso Cravioto³⁴ fue quien expresó, así como Francia después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la República Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en su Constitución los sagrados derechos de los obreros.

Así el artículo 123 constitucional señala que “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil” y la fracción XXIX del Apartado A, establece “Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”

³⁴ Cita que aparece en el libro de Pastor Rouaix, Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, p. 72 y que concierne al discurso que Cravioto pronunció el 28 de diciembre de 1916. Diario de los Debates. Tomo I. p. 7

Concluimos diciendo que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos produce orgullo el saber que fue la primera en consignar los derechos de los obreros, como son la certeza de que en caso de verse impedidos para el trabajo ya sea por la edad o por invalidez derivada de una enfermedad o accidente de trabajo, los trabajadores no se verán en desamparo, igual situación se da con sus familiares en caso de fallecimiento del trabajador.

3.2 Ley Federal del Trabajo

La Ley Federal del Trabajo se compone de 16 Títulos, 1010 artículos y 13 artículos Transitorios, esta ley en su Título Noveno, solamente hace referencia a los Riesgos de Trabajo.

El artículo 3º de la Ley Federal del Trabajo dice que: “El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia”.

Al respecto, Néstor de Buen³⁵ señala que tradicionalmente se ha considerado a la Seguridad Social como una parte del Derecho del Trabajo y esta coincidencia deriva que los sujetos a que ambas disciplinas se refieren son los “trabajadores”.

La estructura general de cada disciplina y a la presencia en ellas de factores que pueden o no determinar diferencias que justifiquen la afirmación de que el Derecho del Trabajo no es ya el continente del derecho de la Seguridad Social, sino que se trata de dos disciplinas esencialmente autónomas.

³⁵ DE BUEN LOZANO, Néstor. Manual de Derecho de la Seguridad Social. UNAM-Porrúa. México, 2006. pp. 135-136.

No obstante la vinculación de la Seguridad Social al Derecho del Trabajo ha sido constante, en realidad a pesar de que el Derecho del Trabajo tiene una real integración como disciplina jurídica autónoma, la circunstancia de tener un factor común: la relación subordinada entre un trabajador y un patrón ha provocado que se considera a la Seguridad Social como una parte del derecho del Trabajo, lo cual no es del todo preciso.

Ahora bien, tiene relación con nuestro tema de tesis, el artículo 487, fracciones II y V, de la Ley Federal del Trabajo en vigor, relativo a las prestaciones de rehabilitación, aparatos de prótesis y ortopedia, para los trabajadores que sufran un riesgo de trabajo. Para mejor entendimiento a continuación se transcribe el referido dispositivo legal.

“Artículo 487.- Los trabajadores que sufran un riesgo de trabajo tendrán derecho a:

- I. Asistencia médica y quirúrgica;
- II. Rehabilitación**
- III. Hospitalización, cuando el caso lo requiera;
- IV. Medicamentos y material de curación;
- V. **Los aparatos de prótesis y ortopedia necesarios;** y,
- VI. La indemnización fijada en el presente título”.

Prestaciones de rehabilitación y aparatos de ortopedia que consideramos deben de otorgarse a los adultos mayores a efecto de facilitar su movilidad y convivencia social.

3.3 Ley del Seguro Social.

La fracción XXIX del apartado “A” del artículo 123 constitucional es el fundamento de la Ley del Seguro Social y de lo cual se derivan las obligaciones en materia de seguridad social, que se traducen en un mínimo de derechos a favor de los trabajadores.

De acuerdo con el artículo 2º de la Ley del Seguro Social, la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

El artículo 4º prevé 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 cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican a propósito de cada régimen en particular, mediante prestaciones en especie y en dinero, en las formas y condiciones previstas por la Ley del Seguro Social en vigor y sus reglamentos.

La Ley del Seguro Social señala dos formas de incorporación al régimen del Seguro social, siendo el más importante el Régimen Obligatorio del Seguro Social y en éste quedan incorporados el mayor número de asegurados y derechohabientes del país, quienes disfrutan las prestaciones que esta ley otorga y su obligatoriedad consiste en cubrir las aportaciones establecidas que dispone esta ley a cargo del patrón, trabajador y sujetos obligados y estas aportaciones forman los fondos de reserva técnicas para hacer frente al pago de prestaciones en dinero o especie.

El artículo 11 enumera 5 ramas de seguro que integran el Régimen Obligatorio, mismas que constituyen un esquema integral de protección para sus asegurados, a saber: 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.

“De acuerdo con el artículo 12 de la Ley del Seguro Social vigente, los sujetos de aseguramiento del Régimen Obligatorio son:

- I Las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo en vigor, ***presten en forma permanente o eventual, a través de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica, o la naturaleza económica del patrón aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento de pago de contribuciones***".
- II Los socios de Sociedades Cooperativas y,
- III Las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala la Ley y los reglamentos correspondientes".

Es importante destacar que la fracción I del artículo 12, comprende a los trabajadores subordinados en general y que están contemplados en el Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que el artículo 13 de la Ley del Seguro Social, establece la excepción de trabajadores subordinados como son: los trabajadores domésticos, a quienes laboran en industrias familiares, a los empleados públicos al servicio de las entidades federativas y los municipios y que no estén comprendidos en otras leyes de seguridad social.

Existen otros sujetos de incorporación al Régimen Obligatorio del Seguro Social³⁶ como son:

- Los Gerentes Generales o Especiales, pues éstos son ***"ejecutores"*** de la voluntad de la empresa; no obstante que los Gerentes Generales sean empleados de lujo, con cargos de confianza muy bien remunerados, e incluso hasta que participen o coadyuven en la toma

³⁶ BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Op.Cit., pp 395-405.

de decisiones, pero ello no les quita el carácter de trabajadores de confianza de la empresa a la cual sirven subordinadamente.

- Los Apoderados Generales o Especiales de una empresa, pues también actúan **subordinadamente** a las decisiones de los órganos de administración.
- Los trabajadores extranjeros también son afiliables al régimen obligatorio, pues se hayan protegidos por los artículos 1º, 5º y 33 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mientras se encuentren en nuestro territorio. Este caso es frecuente, dado que la apertura comercial por la firma de los tratados comerciales con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá y posteriormente, con la Unión Europea y otros países del Cono Sur, quiérase o no, muchos trabajadores extranjeros se han venido incorporando a nuestra planta productiva sobre todo en mandos directivos, altos y medios; todos ellos vinculados por una relación laboral, por lo tanto deberán ser sujetos de aseguramiento obligado. Similar situación ocurre con los deportistas extranjeros que participan en los campeonatos nacionales.
- Los profesionistas que tengan una **relación subordinada**, con independencia de que pudiesen desempeñar, fuera de su horario laboral, su profesión en forma libre. Siempre deberá probarse el extremo de que existe en la especie una relación de índole civil y no laboral y esa carga de la prueba recae ahora en el empleador, pues aquí el principio "*in dubio pro operario*" juega a favor del profesionista.
- Los menores de edad, de igual forma son sujetos de afiliación al régimen obligatorio; no obstante que la fracción III del apartado "A" del artículo 123 constitucional, prohíba expresamente la utilización del trabajo de los menores de 14 años, **siempre y cuando desarrollen una actividad cotidiana**, aunque sea por unas cuantas horas. El afiliarlos al Instituto Mexicano del Seguro Social, puede interpretarse

como una violación a la constitución; sin embargo, se trata de proteger a quienes necesitan ser protegidos y quienes más ocupan el servicio social instituido son los menores de edad.

- Los profesores de asignatura o por hora en Universidades o Escuelas, si son sujetos de afiliación al Régimen Obligatorio, pues aunque exista libertad de cátedra, ello no implica que se rompa el vínculo laboral y estarán inmersos siempre en una relación subordinada.
- Los comisionistas laborales previstos en la artículo 285 de la Ley Federal del Trabajo, también son afiliables del Régimen Obligatorio, a diferencia del los comisionistas mercantiles que alude el artículo 273 y siguientes del Código de Comercio, que no tienen vínculo subordinado.

Asimismo, “el artículo 15 de la Ley del Seguro Social, señala como obligaciones de los patronos:

- I Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos, dentro de plazos no mayores de cinco días hábiles;
- II 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 otros datos que exijan la presente Ley y sus reglamentos. Es obligatorio conservar estos registros durante los cinco años siguientes al de su fecha;
- III Determinar las cuotas obrero patronales a su cargo y enterar su importe al Instituto;
- IV Proporcionar al Instituto los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo establecidas por esta Ley y los reglamentos que correspondan;

V Permitir las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto, las que se sujetarán a lo establecido por esta Ley, el Código y los reglamentos respectivos;

VI 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 períodos de pago establecidos, las cuales, en su caso, podrán ser exhibidas por los trabajadores para acreditar sus derechos.

Asimismo, deberán cubrir las cuotas obrero patronales, aun en el caso de que no sea posible determinar el o los trabajadores a quienes se deban aplicar, por incumplimiento del patrón a las obligaciones previstas en las fracciones anteriores, en este último caso, su monto se destinará a la Reserva General Financiera y Actuarial a que se refiere el artículo 280, fracción IV de esta Ley, sin perjuicio de que a aquellos trabajadores que acrediten sus derechos, se les otorguen las prestaciones diferidas que les correspondan;

VII Cumplir con las obligaciones que les impone el capítulo sexto del Título II de esta Ley, en relación con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;

VIII Cumplir con las demás disposiciones de esta Ley y sus reglamentos”,
y

IX “Expedir y entregar, tratándose de trabajadores eventuales de la ciudad o del campo, constancia de los días laborados de acuerdo a lo que establezcan los reglamentos respectivos”.

“Las disposiciones contenidas en las fracciones I, II, III y VI no son aplicables en los casos de construcción, ampliación o reparación de

inmuebles, cuando los trabajos se realicen en forma personal por el propietario, o bien, obras realizadas por cooperación comunitaria, debiéndose comprobar el hecho, en los términos del reglamento respectivo”.

“La información a que se refieren las fracciones I, II, III y IV, deberá proporcionarse al Instituto en documento impreso, o en medios magnéticos, digitales, electrónicos, ópticos, magneto ópticos o de cualquier otra naturaleza, conforme a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos”.

De conocer los trabajadores que se encuentran laborando de manera irregular, el contenido tan estricto de esta Ley, obligarían a los patrones a registrarlos ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, con los consiguientes beneficios para ellos y sus familias.

Por otra parte, el artículo 18 de la Ley del Seguro Social en vigor, otorga a los trabajadores derecho de solicitar al Instituto su inscripción, comunicar las modificaciones de su salario y demás condiciones de trabajo y, en su caso, presentar la documentación que acredite dicha relación, demuestre el período laborado y los salarios percibidos. Lo anterior no libera a los patrones del cumplimiento de sus obligaciones ni les exime de las sanciones y responsabilidades en que hubieran incurrido.

Asimismo el trabajador, por conducto del Instituto, podrá realizar los trámites administrativos necesarios para ejercer los derechos derivados de las pensiones establecidas por esta Ley.

Disponen pues los trabajadores, por determinación legal expresa en este sentido, de denuncia pública para hacer valer y preservar sus derechos irrenunciables, conforme lo estatuye la fracción XXVII del artículo 123 constitucional, en su Apartado “A”, en concordancia con el artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo.

En ese contexto, el Instituto Mexicano del Seguro Social, por conducto de sus oficinas o unidades administrativas competentes, podrá

iniciar una verificación y/o visita domiciliaria para que, al quedar demostrada la existencia de la relación obrero patronal, realice oficiosamente la inscripción formal del trabajador, retrotrayendo los efectos de la misma a la fecha real en que inició y, en su caso, de no estar inscrito el patrón como tal, lo registrará también oficiosamente como sujeto obligado al pago de cuotas obrero patronales, para que este último afronte con arreglo a derecho todas sus responsabilidades inherentes.

Cabe señalar que nuestro tema de tesis guarda relación con el seguro de enfermedades y maternidad, específicamente en cuanto a las prestaciones en especie que otorga el mismo. Pues bien, el seguro de enfermedades y maternidad es regulado de los artículos 84 a 108 de la Ley del Seguro Social. De modo que el artículo 84 de la misma Ley prevé los quienes son amparados por este seguro, al tenor siguiente:

- I “El asegurado;
- II. El pensionado por:
 - a) Incapacidad permanente total o parcial;
 - b) Invalidez;
 - c) Cesantía en edad avanzada y vejez, y
 - d) Viudez, orfandad o ascendencia;
- III. La esposa del asegurado o, a falta de ésta, la mujer con quien ha hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con la que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el asegurado tiene varias concubinas ninguna de ellas tendrá derecho a la protección.

Del mismo derecho gozará el esposo de la asegurada o, a falta de éste el concubinario, siempre que hubiera dependido económicamente de la asegurada, y reúnan, en su caso, los requisitos del párrafo anterior;

- IV. La esposa del pensionado en los términos de los incisos a), b) y c) de la fracción II, a falta de esposa, la concubina si se reúnen los requisitos de la fracción III;

Del mismo derecho gozará el esposo de la pensionada o a falta de éste el concubinario, si reúne los requisitos de la fracción III;

- V. Los hijos menores de dieciséis años del asegurado y de los pensionados, en los términos consignados en las fracciones anteriores;

- VI. Los hijos del asegurado cuando no puedan mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padecen o hasta la edad de veinticinco años cuando realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional;

- VII. Los hijos mayores de dieciséis años de los pensionados por invalidez, cesantía en edad avanzada y vejez, que se encuentren disfrutando de asignaciones familiares, así como los de los pensionados por incapacidad permanente, en los mismos casos y condiciones establecidos en el artículo 136;

- VIII. El padre y la madre del asegurado que vivan en el hogar de éste, y

- IX. El padre y la madre del pensionado en los términos de los incisos a), b) y c) de la fracción II, si reúnen el requisito de convivencia señalado en la fracción VIII.

Los sujetos comprendidos en las fracciones III a IX, inclusive, tendrán derecho a las prestaciones respectivas si reúnen además los requisitos siguientes:

- a) Que dependan económicamente del asegurado o pensionado, y

- b) Que el asegurado tenga derecho a las prestaciones consignadas en el artículo 91 de esta Ley”.

En cuanto a las prestaciones que proporciona este seguro, las mismas pueden ser en especie o en dinero. Al efecto, el artículo 91 de la Ley de la materia, establece que se otorgará al asegurado la asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria necesaria. A continuación se transcribe la parte conducente de dicho artículo.

“Artículo 91. En caso de enfermedad no profesional, el Instituto otorgará al asegurado la **asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria**, desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo de cincuenta y dos semanas para el mismo padecimiento...” (las letras negritas son remarcadas por la suscrita).

Es de ponderar que las prestaciones en especie que otorga el seguro de enfermedades y maternidad, son las que proponemos sean proporcionadas a los adultos mayores mediante el seguro facultativo para este sector de la población, siendo necesario que, al efecto, el Ejecutivo Federal expida el decreto correspondiente. Lo cual será profundizado en el capítulo IV de nuestra tesis.

Asimismo, nuestro tema de tesis tiene relación con lo dispuesto por el artículo 56, fracciones III y IV, de la Ley del Seguro Social, relativo a las prestaciones de aparatos de prótesis y ortopedia y rehabilitación que se pueden otorgar a los trabajadores en caso de riesgos de trabajo, ya que tales prestaciones se plantea que sean concedidas a los adultos mayores a través del seguro facultativo correspondiente. Para mejor entendimiento en seguida se transcribe el artículo y fracciones de mérito.

“Artículo 56. El asegurado que sufra un riesgo de trabajo tiene derecho a las siguientes prestaciones en especie:

- I. Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica;
- II. Servicio de hospitalización;

III. Aparatos de prótesis y ortopedia, y

IV. Rehabilitación. “

Es de precisar que lo preceptuado por el citado artículo 56, fracciones III y IV corresponde a lo previsto por el numeral 487, fracciones II y V de la Ley Federal del Trabajo. Ante lo cual, consideramos conveniente conferir tales prestaciones a los adultos mayores, en vista de su deterioro disfuncional que caracteriza a este sector vulnerable de la población.

Incorporación voluntaria al Régimen Obligatorio

Ahora nos referiremos a aquellos grupos de personas que por disposición legal, voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio.

La Ley del Seguro Social en su artículo 13 señala que podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

- I “Los trabajadores en industrias familiares y los independientes como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados.
- II Los trabajadores domésticos.
- III Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios.
- IV Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio.
- V Los trabajadores al servicios de las Administradores Públicas de la Federación, Entidades Federativas y Municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social”.

De igual forma esta ley establece que mediante convenio con el Instituto se establecerán las modalidades y fechas de incorporación al régimen obligatorio, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en el artículo 13. Estos convenios deberán sujetarse al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal.

Este numeral quedó intocado por la reforma a la Ley del Seguro Social del 21 de diciembre de 2001, aun cuando el entonces Presidente Vicente Fox pretendía reformarlo para incorporar a discapacitados, lo que no era viable y más bien se trataba de una cuestión política, para agradar a las personas que se ha dado en llamarles “con capacidades diferentes”, con la intención de no discriminarles. Pero el Congreso de la Unión, bajo el argumento de que el Instituto Mexicano del Seguro Social no estaba en condiciones de acogerlos por razones financieras, optó por dejarles fuera.

Continuación voluntaria en El Régimen Obligatorio del Seguro Social.

De conformidad con el artículo 218 de la Ley del Seguro Social en vigor, el Instituto Mexicano del Seguro Social podrá proporcionar al asegurado que deje de pertenecer al régimen obligatorio, los servicios institucionales previstos en los seguros conjuntos de **invalidez y vida**, así como de **retiro, cesantía en edad avanzada y vejez**, quedando inscrito para efectos de la cotización, con el último salario o superior al que tenía en el momento de su baja.

En este sentido, “el asegurado, al carecer de la relación obreropatronal, deberá cubrir las cuotas obreropatronales que le correspondan por mensualidades adelantadas, cotizando de la manera siguiente:

1. Para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, el asegurado pagará:

- a) Por el ramo de retiro, el 2% calculado sobre el salario base de cotización que tenía el trabajador al momento de su baja o ya sobre salario superior a éste, si así lo determina el asegurado, pago hecho en base a lo que establece el artículo 168 fracción I de la Ley del Seguro Social.
 - b) Por los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, cubrirá íntegramente la cuota obreropatronal prevista en la fracción II del artículo precitado, la que en conjunto se eleva al 4.275%, calculada sobre el salario base de cotización último devengado o el superior elegido por el asegurado.
 - c) En los dos casos de ramos de seguro citados, también el Estado contribuirá en los términos del artículo 218 de la Ley del Seguro Social en vigor, con un porcentaje equivalente al 7.142% con respecto de la cuota patronal establecida para estos seguros; más, desde luego, la cuota social, consistente en el 5.5% de un salario mínimo general del Distrito Federal.
2. Con relación a los ramos de invalidez y vida, el asegurado pagará:
- a) El importe de las cuotas obreropatronales que se establecen en el artículo 147 de la Ley del Seguro Social, que en conjunto se eleva al 2.375%, calculado también sobre el último salario base de cotización o uno mayor, a elección del asegurado.
 - b) También el Estado contribuirá conforme al artículo 147 de esta ley, con un porcentaje equivalente al 7.143% con respecto a la cuota patronal establecida para estos seguros, que es del 1.75%, lo que determina que el Gobierno Federal pagará el 0.125% sobre el salario base de cotización del extrabajador que opte por la continuación voluntaria en el régimen obligatorio”.

El artículo 218 de la Ley contempla que adicionalmente deberá cubrirse la cuota tripartita para pensionados, prevista en el párrafo segundo del artículo 25 de este mismo ordenamiento.

Ahora bien, los requisitos establecidos en la ley para hacer uso de esta posibilidad legal, misma que permite al asegurado **la conservación de sus derechos adquiridos** en el sistema pensionario del seguro social básico, pueden resumirse de la siguiente manera:

- b) Que el interesado tenga un mínimo de 52 semanas cotizadas, acreditadas en el régimen obligatorio; esto es, cuando menos un año de haber estado asegurado.
- c) Que dado de baja el asegurado del régimen obligatorio, solicite oportunamente y por escrito, dentro del plazo de 5 años que alude el artículo 219 de la Ley del Seguro Social en vigor, contados a partir de la baja, su inscripción para la continuación voluntaria.
- d) Que cubra íntegramente el importe de las cuotas obreropatronales correspondientes, en la misma cuantía que para estos ramos de seguro previene la Ley del Seguro Social, pagándolas mensualmente en forma adelantada con base en el salario base de cotización que percibía en el momento de su baja o un superior al que tenía, siempre a elección del interesado, pero sin que rebase los topes legales de éste.
- e) En caso de que haya transcurrido el plazo de 5 años, precluye el plazo para el exasegurado.
- f) El artículo 221 de la Ley del Seguro Social dispone que la conservación de derechos se rige por lo establecido en los capítulos relativos al régimen obligatorio.

Las causas por las cuales puede terminar o causar baja el asegurado en la continuación voluntaria del régimen obligatorio son tres:

2. Declaración expresa firmada por el asegurado, manifestando su deseo de dejar de pertenecer a este esquema de aseguramiento.
3. Dejar de pagar las cuotas durante 2 meses.
4. Ser dado de alta nuevamente en el régimen obligatorio, por una relación de trabajo.

El Régimen Voluntario del Seguro Social.

Como señalamos en el capítulo anterior, para que la incorporación voluntaria tenga lugar, deberá realizarse convenio. Este convenio deberá sujetarse al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal, previa solicitud por escrito del sujeto o sujetos interesados; asimismo, para el caso de incorporación colectiva, cada uno de los asegurados será responsable de sus obligaciones frente al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Los sujetos que queden voluntariamente incorporados al seguro de salud de la familia y cualquier familiar adicional pagarán anualmente una cuota establecida de acuerdo a una clasificación por edad. “Las cuotas serán calculadas de acuerdo a la siguiente tabla, la cual será actualizada en febrero de cada año de acuerdo al incremento del Índice Nacional de Precios al Consumidor del año calendario anterior.

Edad del miembro de la familia en años cumplidos	Cuota total en moneda nacional por miembro del grupo de edad señalado
0 a 19	889.
20 a 39	1,039.
40 a 59	1,553.
60 o más	2,337.

“El Estado contribuirá conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 106 de la presente ley por familia, independientemente del tamaño de la familia.

Un trabajador independiente o en industria familiar, así como los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, disponen de dos vías de aseguramiento:

- Convenir con el Instituto la inscripción voluntaria al régimen obligatorio.
- Contratar el Seguro Voluntario.

El Seguro Voluntario es uno de los elementos esenciales de la ampliación de la cobertura de la seguridad social, puesto que ofrece un instrumento para la extensión de los servicios de salud a los distintos ámbitos de gobierno y pone a disposición de los grupos sociales y familias un seguro financieramente accesible a la mayoría de los trabajadores no asalariados. Este seguro pretende extender la protección al sector de empleo informal de la economía.

El origen del aseguramiento es la voluntad del titular del núcleo familiar y la del Instituto, que se expresa mediante la firma de un convenio individual, que incluye un núcleo familiar o colectivo, que incorpora a veinticinco o más núcleos familiares.

Los titulares del núcleo familiar pueden ser:

- I. Los sujetos comprendidos en el artículo 13 de esta ley.
- II. El trabajador que sea dado de baja del régimen obligatorio.
- III. El trabajador mexicano que se encuentra laborando en el extranjero.

- IV. Los indígenas, campesinos temporales de zonas de alta marginalidad y familias campesinas, con el apoyo económico de un tercer aportante solidario.
- V. Toda aquella persona que no esté sujeta a un régimen de seguridad social.

Esta voluntad está relacionada con la capacidad económica de la familia, no necesariamente con la del titular del núcleo familiar y surge por la conciencia del sujeto asegurable y sus beneficiarios de que se encuentran expuestos a riesgos tales como los accidentes, enfermedades y maternidad y de que ante la ocurrencia de los mismos deben allegarse recursos para financiar los tratamientos indispensables para recuperar la salud o mitigar los efectos nocivos de la enfermedad. Así pues, la demanda de este tipo de aseguramiento aumentará en la medida en que las familias mexicanas vean en la previsión de las calamidades una forma de vida y decidan cubrir primas de aseguramiento que protejan de las eventualidades señaladas.

En este sentido, el reglamento de la materia, “con la intención de evitar el desfinanciamiento de este tipo de seguro y de que efectivamente atienda hechos no consumados al momento de la inscripción dispone lo siguiente:

- I. Todo sujeto asegurable, titular del núcleo familiar, beneficiarios y familiar adicional deberán llenar y firmar personalmente un cuestionario médico proporcionado por el Instituto, salvo los discapacitados y menores de edad, cuyos cuestionarios serán suscritos por el padre o tutor.
- II. Las personas que padezcan determinadas enfermedades, con anterioridad a la fecha de solicitud de inscripción al régimen voluntario, no podrán ser sujeto de aseguramiento. La exclusión del aseguramiento de un miembro del núcleo familiar no obstaculiza la inscripción de los demás.

III. Determinadas enfermedades y tratamientos requieren de un tiempo de espera para su atención, debido a que el sujeto asegurado puede prever que recurrirá al servicio médico, como sucede en el caso del embarazo, en el que la pareja puede decidir sobre la fecha aproximada del parto. Estos tiempos de espera no restringen la atención médica respecto a otros padecimientos u otros miembros del núcleo familiar.

IV. La cobertura excluye determinados padecimientos y enfermedades”.

A los hijos del titular del núcleo familiar que nazcan durante el aseguramiento o al asegurado que cause baja del régimen obligatorio, que solicite su inscripción al voluntario en un plazo no mayor de doce meses contados a partir de la baja y que haya cotizado por lo menos cincuenta y dos semanas con anterioridad a la misma, no les serán aplicables las restricciones descritas en los puntos anteriores. Este beneficio se extiende a los miembros del núcleo familiar del asegurado que se encuentre bajo esta circunstancia. Asimismo, quien haya tenido celebrado un seguro facultativo en términos de la ley anterior no se someterá a las restricciones mencionadas si contrata el Seguro Voluntario dentro del plazo de un año contado a partir del vencimiento de aquél.

La permanencia en este Régimen dependerá del interesado y éste podrá darse de baja cuando así lo desee o por el simple hecho de dejar de pagar sus cuotas durante 3 bimestres consecutivos o porque este asegurado sea incorporado nuevamente al Régimen Obligatorio.

Este tipo de asegurados cotizarán en grupos fijos y por períodos completos, pero en los reglamentos respectivos se podrá establecer una fórmula distinta de cotización. En todo caso, y para evitar posibles fraudes, se autoriza al Instituto que establezca plazo de espera para el disfrute de las prestaciones, en especial del ramo del seguro de enfermedades y

maternidad, plazos que en ningún caso podrán ser mayores de treinta días, a partir de la fecha de inscripción.

3.4 Código Civil para el Distrito Federal.

Con respecto al Código Civil para el D. F., sólo podemos señalar que en su artículo 301 establece que: “La obligación de dar alimento es recíproca. El que los da tiene a su vez el derecho de pedirlos”.

Esto es, si los padres proporcionan alimento a los hijos durante su formación, la ley prevé la reciprocidad de los hijos a los padres cuando éstos lo requieran. Esta misma situación se produce en los abuelos, ya que a falta de los padres, la obligación de proporcionar alimentos a los nietos, recae en los abuelos, por lo que de igual forma, los nietos estarán obligados a proporcionar alimentos a los abuelos.

3.5 Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal.

La Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de septiembre de 1998, consta de 8 artículos y 9 transitorios, creó la Procuraduría Social como un instancia al alcance de los particulares para la defensa de sus derechos relacionados con las funciones públicas y prestación de servicios a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal y el actuar de ésta, los derechos sociales y coadyuvar en el cumplimiento de la Ley sobre Régimen de Propiedad en Condominio.

Cabe señalar que aun cuando esta ley no se refiere a los servicios médicos de Adultos Mayores, se analizó en virtud de ser una de las leyes que atiende a los Adultos Mayores en sus quejas presentadas por éstos en cuanto a la atención que reciben de los encargados de la Administración Pública del Distrito Federal y en lo relativo a sus problemas condominales.

3.6 Ley de Asistencia Social.

La Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia social fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de septiembre de 2004, consta de 68 artículos y 3 transitorios, fue creada para brindar apoyo de los grupos sociales vulnerables, en razón de que el Estado en forma prioritaria debe proporcionar servicios asistenciales encaminados al desarrollo integral de la familia, así como a los individuos con carencia familiares, con desprotección física, mental y social. Estas acciones tendientes a modificar y a mejorar las circunstancias que impiden a la familia o al individuo su desarrollo integral, se sustentan en las bases y procedimientos de un Sistema Nacional de Asistencia Social que promueve la prestación de los servicios de asistencia social que establece la Ley General de Salud.

En su artículo 4º fracción V, se refiere a los Adultos Mayores en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato; asimismo, en su artículo 12 fracción I, inciso c), señala que: “La promoción del bienestar del Adultos Mayor y el desarrollo de acciones de preparación para la Senectud”, dejándole a diversas dependencias del gobierno federal la responsabilidad de estas acciones.

3.7 Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar.

Ley de Asistencia y Previsión de la Violencia Familiar publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de julio de 1996 y en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio de 1996, se compone de 4 títulos, 3 capítulos, 29 artículos, 5 transitorios y 5 reformas y adiciones.

Se tiene conocimiento de que el acto de poder u omisión intencional, recurrente o cíclico, dirigido a dominar, someter, controlar o agredir física, verbal, psicoemocional o sexualmente a cualquier miembro de la familia, dentro o fuera del domicilio familiar, que tenga parentesco o que lo haya tenido por afinidad, civil; matrimonio, concubinato o mantenga un relación de

hecho, tiene por efecto causar daño, sometimiento y control, sobretodo de las personas más vulnerables como nuestros adultos mayores.

El escaso o nulo conocimiento que se tiene sobre las características físicas, psicológicas y sociales de los ancianos, en muchas ocasiones nos impide comprender en su magnitud real la marginación en que viven y el sentimiento de inutilidad y angustia que consecuentemente se desarrolla en ellos, convirtiéndolos en sujetos vulnerables a las actitudes de rechazo emitidas por las personas que conforman su entorno familiar y social.

A veces, los roles sociales productivos se asocian con el progresivo deterioro de la salud en los ancianos, cuando se hace más evidente en sus alteraciones físicas psicológicas y emocionales, que necesitan ser atendidas a través de servicios públicos y privados especializados, con los que aún nos e cuenta, salvo de manera incipiente.

A la adversidad en que viven estos mexicanos, se agrega la angustia de sufrir atropellos. El abatimiento por sentirse de poca valía o la amargura porque después de décadas de esfuerzo, no encuentran los apoyos que les permitan llevar una vida digna.

La atención especializada, sea privada o pública, deberá proteger a los receptores de tal violencia, así como a propiciar la reducción de quien la provoque en la familia.

3.8 Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio del año 2002, misma que se encuentra estructurada en 6 títulos, 50 artículos y 6 transitorios.

A veces los roles productivos se asocian con el progresivo deterioro de la salud en los adultos mayores, cuando se hace más evidente en sus alteraciones físicas, psicológicas y emocionales, que necesitan ser atendidas

a través de servicios públicos y privados especializados, con los que aún no se cuenta, salvo de manera incipiente.

Esta ley a través del Instituto de las Personas Adultas Mayores, el cual en concordancia con otras dependencias de la Administración Pública Federal y la familia, pretenden garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, lo que aún no se ha logrado, se sabe que con la credencial que este Instituto expide, solamente se obtienen descuentos en transporte y en algunos servicios, lo que desde luego no cumple las expectativas que esta ley pretende.

3.9 Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal.

Esta ley fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 18 de noviembre de 2003 y se encuentra integrada por 5 artículos, 1 transitorio y una reforma llevada a cabo el 16 de febrero de 2007.

Esta ley dispone que los Adultos Mayores de 70 años que sean residentes en el Distrito Federal, tendrán derecho a una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal, a través de una tarjeta electrónica, la cual podrá ser utilizada en los Centros Comerciales autorizados. Dicha pensión es accesible tanto a los más desprotegidos, como para los que poseen una posición desahogada, de ahí que esta medida sea considerada como “populista”, ya que no resuelve los problemas de salud de los adultos mayores en extrema necesidad, porque la cantidad que reciben es insuficiente para abastecer sus medicamentos cada día más caros para los habitantes del Distrito Federal y en general en todo el territorio nacional.

3.10 Decreto por el que se incorporan al Régimen Obligatorio del Seguro Social.

Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de junio de 1987, señala que el Instituto Mexicano del Seguro Social ha venido prestando los servicios médicos a los estudiantes de las Instituciones educativas del Estado, en los tipos medio superior y superior, que no cuentan con dichos servicios.

“Que en virtud de que la Ley del Seguro Social vigente a partir del 1º de julio de 1997, no contempla el **Seguro Facultativo**, con base en el cual se encuentran asegurados los estudiantes de los tipos medio superior y superior de las Instituciones educativas del Estado, por lo que es indispensable ubicar dentro del marco legal vigente las prestaciones que continuarán recibiendo los estudiantes señalados”

“Que es propósito fundamental del Gobierno Federal continuar proporcionando las **prestaciones en especie** del Seguro de Enfermedades y Maternidad a la población estudiantil que comprende el presente Decreto, a efecto de procurar su salud como factor fundamental para el desarrollo del país”.

El artículo 1º señala que se incorporan al régimen obligatorio del Seguro social por lo que corresponde a las prestaciones en especie del Seguro de enfermedades y Maternidad, a las personas que cursen estudios de los tipos medio superior y superior en Instituciones Educativas del Estado y que no cuentan con la misma o similar protección por parte del Instituto o cualquier otra Institución de Seguridad Social.

Dicha incorporación se hará en términos de los acuerdos que para el efecto emita el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El artículo 2º señala que las prestaciones en especie del Seguro de Enfermedades y Maternidad comprenden:

Asistencia Médico quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, así como la asistencia obstétrica.

Sobre el particular, es de considerar que en este seguro no comprende las prestaciones en especie de aparatos de prótesis y ortopedia, así como la rehabilitación, por lo que en la regulación del Seguro Facultativo para los Adultos Mayores, sería conveniente que se contemplaran también estas prestaciones, mismas que señala la Ley del Seguro Social para los casos de enfermedad profesional.

El artículo 3º señala que el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cubrirá en forma integral el monto de las cuotas para sufragar gastos originados por el aseguramiento de los estudiantes, los primeros 17 días de cada mes.

Dichas cuotas se fijarán tomando como base el monto del salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al momento de la inscripción, elevado al año más el factor del 1.723%, multiplicado por el número de estudiantes asegurados.

El artículo 4º señala que promoverá la celebración de Convenios con las Instituciones de Educación Media Superior y Superior para facilitar a sus estudiantes el más pronto disfrute de los beneficios de las prestaciones.

El artículo 5º Señala que para que puedan recibir los beneficios, los estudiantes deberán proporcionar al Instituto Mexicano del Seguro Social, la información que requiera, ya sea en forma directa o a través de sus Instituciones.

El artículo 6º señala que las Instituciones de Educación así como las Instituciones de Salud y Seguridad Social, proporcionarán al Instituto Mexicano del Seguro social, los informes y documentos que éste les requiera.

El hecho de que a partir del 11 de junio de 1987,³⁷ el Ejecutivo federal tomara la decisión de incorporar a los alumnos de educación medio superior y superior de escuelas públicas del país, como derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo que respecta al Seguro de Enfermedades y Maternidad, nos parece una decisión atinada, aunque la formalidad de incorporarlos como seguro facultativo surgiera posteriormente, ya que este sector de la población también es vulnerable y en la mayor parte de los casos carece de los recursos para poder cubrir el pago de los servicios médicos; siendo éste el antecedente inmediato del Seguro Facultativo.

³⁷ Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 1987.

CAPITULO IV

EL SEGURO FACULTATIVO PARA LOS ADULTOS MAYORES.

En este capítulo abordaremos nuestra propuesta de solución al problema en estudio, relativo a la carencia de atención en el rubro de la salud de los adultos mayores, lo que impone la necesidad de crear un acuerdo para incorporarlos al régimen obligatorio del seguro social, a través del seguro facultativo para los adultos mayores.

4.1 El estado de necesidad de los adultos mayores.

Por medio de las instituciones de seguridad social, se garantiza la prestaciones de servicios médicos y la protección social de 56.7 millones de mexicanos, lo que significa el 56.6% de la población total del país. Esta cobertura incluye:

- a) El aseguramiento de 14.9 millones de trabajadores en activo, tanto del IMSS, como del ISSSTE,
- b) El pago de 2.3 millones de pensionados y jubilados (1.9 millones del IMSS y 0.4 DEL ISSSTE), y
- c) La protección de 35 millones de familias de ambos grupos beneficiados.

Resulta preocupante que sólo el 56.6%, (8 de cada 10) de la población mexicana, misma que paulatinamente irá entrando a formar parte de los adultos mayores, gocen de los beneficios de la seguridad social por parte de las Instituciones gubernamentales. Trabajadores al servicio de empresas privadas; de empresas y organismos públicos; miembros de sociedades cooperativas de producción; personas que determine el Ejecutivo Federal a través del decreto respectivo; personas que se determinen a partir de convenios específicos. y, ¿qué hay del otro 43.40%? Mexicanos adultos mayores que enfrentan y enfrentarán problemas de falta de atención médica y acceso a medicamentos que agudizan su deterioro físico, así como el no contar con una vivienda y jubilación digna, aunado al

abandono, marginación y maltrato que sufren por parte de sus familiares; situación que se agudiza en lugares como Chiapas, por citar un ejemplo, la pobreza generalizada de sus habitantes, donde hay más de 80% de la población ocupada, cuenta tan sólo con un ingreso menor de dos salarios mínimos. Sólo el 16% de la población envejecida es analfabeta. Dato que se considera de sumo interés, considerando que Chiapas tiene casi el triple de población vieja e indígena, en relación con el promedio nacional.

Es de hacerse notar que para el caso de las comunidades indígenas, el retiro de la actividad productiva no está mediada por una relación laboral asalariada, sino por relaciones de trabajo agrícola básicamente de subsistencia, donde el viejo trabaja hasta que las fuerzas se lo permiten y en actividades propias de su edad y sexo, y en los roles que le son asignados por el resto de la familia y la comunidad. La falta de invitación a trabajos remunerados es una terrible señal, muy en especial para el hombre. Lo hará sentirse triste, humillado, marginado, viejo, inútil, enfermo, decadente. Poco a poco la comunidad y él mismo irán aceptando su condición de viejo. Esta nueva etapa de la vida, que el viejo va aceptando con dificultad, lo obliga a delegar en los más jóvenes aquellas tareas que antes acostumbraba a hacer, principalmente el trabajo remunerado.

Los adultos mayores son personas que se han convertido en grupos altamente vulnerables por el deterioro en el que ha caído su calidad de vida.

Para una minoría, el retiro del trabajo con la protección de una pensión es un evento posible, en tanto que la gran mayoría, ante la necesidad de obtener ingresos para costear la subsistencia, se ve obligada a seguir en la actividad económica hasta que sus fuerzas y capacidades se lo permiten.

Avanzar en la edad y celebrar muchos aniversarios, no es en sí mayor problema. Las consideraciones sobre el envejecimiento como dificultad y la necesidad de planificarlo vienen cuando en las últimas etapas del curso de

una vida, y en parte de la vida misma, se incrementan fuertemente ciertos riesgos como:

- 1) Pérdidas en las capacidades físicas y mentales.
- 2) Disminución de la autonomía y la adaptabilidad.
- 3) Menoscabo de roles familiares y sociales.
- 4) Retiro del Trabajo.
- 5) Pérdida de capacidad económica.
- 6) Cese de otras actividades.
- 7) Deterioros en la salud de consecuencias incurables y progresivas.

En sus repercusiones sociales y económicas, la vejez produce así un regreso a la dependencia de la familia en particular y de la sociedad en general, con sustanciales demandas de manutención y cuidado.

Podemos decir que existen personas en edad avanzada con un alto grado de funcionalidad e independencia, cuya actividad sigue siendo una aportación a la sociedad. Si todas las personas mayores tuvieran esas condiciones, simplemente no existiría problema en su envejecimiento. Pero la realidad se muestra cruda, ya que la mayoría de las personas que alcanzan las edades avanzadas llegan finalmente a un período de pérdida de bienestar y autonomía permanente e irreversible, precisamente a causa de la edad avanzada.

Debemos de percibir que como país no hemos salido del subdesarrollo, cuando ya estamos entrando a la etapa del envejecimiento poblacional, con problemas apremiantes aún no resueltos, que se conjuntan en estados que a menudo se manifiestan en crisis, agregando el costo social y económico del envejecimiento.

Conforme se envejece se acumulan deterioros físicos y mentales. Estos desgastes repercuten en la capacidad y rapidez de respuesta ante las exigencias de trabajo, disminuyen los niveles de productividad y en muchos casos se incrementan los riesgos laborales, lo que desde luego genera

prejuicios patronales contra trabajadores envejecidos, dudas sobre su capacidad de aprendizaje y adaptación a nuevas metodologías y preocupación por el decremento de sus utilidades en su inversión de capital, que requieran la recapitación y reacomodo en el empleo del personal envejecido. Basta con abrir todos los días los periódicos en la sección de empleos, en donde la edad máxima requerida es de 35 años.

Podríamos considerar que lo único relevante en la agenda política sobre el envejecimiento, es el de los sistemas de retiro y pensiones, todo ello en relación con las reformas a la seguridad social.

Por su parte, el Gobierno del Distrito Federal ha instituido el pago de la cantidad de (Setecientos Pesos) para los adultos mayores, lo que no resuelve de fondo el problema de necesidades básicas, ya que me he percatado que al pagar en las cajas de las tiendas de autoservicio, estos adultos mayores abonan esa cantidad al pago que deberán hacer por la compra de medicinas, que son muy caras; por lo que el objetivo principal de proveer alimentos a estas personas, pues simplemente no se cumple.

Por otra parte, el Seguro Popular a pesar de que en los discursos políticos se nos habla de un gran beneficio, pero éste no se da en la realidad, porque las Instituciones de salud no cuentan con clínicas y hospitales suficientes para atender a las personas que no gozan de un servicio médico y, por su parte, el IMSS e ISSSTE no se dan a basto con sus propios derechohabientes que deberán esperar períodos muy prolongados para aspirar a una consulta especializada y a una cirugía.

Las políticas dirigidas para este importante grupo de población deben quedar ancladas en las familias, sin ellas es impensable la subsistencia de este sector de la población, ya que por sí misma la familia adquiere un peso específico para las personas de edad avanzada, dado que su escala de valores así lo determina. Para los adultos mayores, la familia es y significa el lugar de protección, donde pueden buscar el auxilio y la ayuda cuando lo requieren, tener relaciones afectivas, de pertenencia, convivencia y

desarrollo individual y social, ya que es el medio primario para satisfacer necesidades.

Si una persona mayor supone un lastre para la economía y la vida familiares, si el gasto para su atención es muy superior al de los ingresos familiares, debemos pensar en medidas compensatorias de apoyo, en transferencias, ayudas y subsidios económicos que apoyen la economía de estas familias y, en medidas extraordinarias, que las releven de esta función.

Debe de aceptarse y reconocerse que los requerimientos de las familias con personas de edad avanzada se enmarcan en el hecho de mantener un proceso de solidaridad familiar y posibilitar la convivencia de las personas mayores en un núcleo familiar de forma permanente, temporal y ocasional, independientemente de su situación personal.

Políticas públicas y acción ciudadana deben conjugarse para atender de modo especial a este sector de la población y, sobre todo, contribuir a garantizar equidad para este sector poblacional, en el que las desventajas de vejez se acentúan en los sectores pobre y entre las mujeres, especialmente las indígenas y campesinas.

Debemos luchar porque todo ser humano goce de la eficaz protección jurídica, desde el momento mismo de la concepción, hasta el último aliento de vida. No puede ser la edad, dato o razón válidos para disculpar al Estado del cumplimiento de sus responsabilidades básicas.

Asimismo, se debe crear conciencia legislativa para lograr un marco jurídico adecuado por lo que se refiere a la protección de los derechos de los adultos mayores, retomar las propuestas vertidas para incluirlas en las discusiones de la Ley del Seguro Social, la Ley General de Salud, Ley General de Población, Ley de Asistencia Social, Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar para el DF y, por supuesto, las reformas al Código Civil y Penal, para garantizar la seguridad jurídica y dignidad de los adultos mayores.

Por lo que corresponde al Estado Mexicano se ha comprometido en varios foros internacionales como la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento celebrada en 1982 en Viena, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social que tuvo lugar en Copenhague en 1995, la Conferencia Mundial sobre Población que se celebró en el Cairo en 1994, en las cuales México se comprometió a crear un entorno económico, social, político, cultural y jurídico que permitiera el logro del desarrollo social de las personas de edad avanzada.

Si la vejez es la última etapa de la vida y, al mismo tiempo, la etapa de la realización suprema, en ella convergen al mismo tiempo la pérdida de autonomía y adaptabilidad en las personas, la fragilidad en la salud, la incapacidad para el trabajo y la disminución de roles familiares y sociales, que afectan la dignidad y autoestima de estas personas. Entonces debería ser una vuelta a la dependencia sobre la sociedad y la familia, donde lamentablemente este intercambio se ve colmado, en muchos casos, de estereotipos, prejuicios, discriminación, abusos y riesgos que no pueden pasar desapercibidos.

Podemos afirmar que las políticas públicas han sido insuficientes para atender a este sector, la única institución que desde entonces ha creado ha sido el Instituto Nacional para Adultos Mayores (INAPAM), que desde su origen se ha abocado a atender las demandas primarias de este sector, con una política de crecimiento. Hemos tenido también políticas de corta duración propuestas por el DIF que, por su limitación de tiempo, no han trascendido de acuerdo con las expectativas planteadas.

4.2 Proyección de longevidad a partir del presente milenio.

En los últimos años, la población mundial ha continuado su notable transición de unas tasas de natalidad y mortalidad muy elevadas a unas tasas de natalidad y mortalidad bajas. Un factor esencial de esa transición ha sido el aumento del número y de la proporción de las personas de edad. Jamás en la historia de la civilización había asistido un crecimiento

igualmente rápido, amplio y general. Este proceso se inicia en México en la década de los treinta.

Se prevé que la actual revolución demográfica seguirá en efecto hasta bien entrado el presente siglo. Entre sus atributos más destacados figuran los siguientes:

- a) En 1950 había en todo el mundo alrededor de 100 millones de personas de 60 años de edad o mayores. Su número asciende hoy día a casi 550 millones. Alrededor de 2020, la población mundial en proceso de envejecimiento traspondrá el umbral de los 1.000 millones y en 2025 alcanzará los 1.200 millones.
- b) Más impresionante aún es el aumento que se espera en el número de mayores de 80 años, puesto que se prevé que en el período de 1950 a 2025 este grupo se habrá multiplicado entre 8 y 10 veces a escala mundial.
- c) Se espera que el incremento más importante de la población de edad en todo el mundo se produzca en los países menos desarrollados. Actualmente, la mayoría (61%) de las personas de edad vive en un país en desarrollo. Para el año 2020 se prevé que México ocupará el 9º lugar a nivel mundial de población de mayores de 60 años y para 2025 este número se incrementará a 17 millones.³⁸
- d) La mayoría (55%) de las personas de edad adulta son mujeres. En algunos países las mujeres doblan en número a los hombres.

³⁸ Página de Internet del Senado de la República.- Gaceta Parlamentaria. www.senado.gob.mx/legislatura.php2id=16

- e) Hoy día, en algunos países desarrollados, uno de cada cinco habitantes es una persona de edad. En la primera mitad del presente siglo, la proporción será uno de cada cuatro habitantes y en algunos países uno de cada dos.

- f) El proceso de transición demográfica de una sociedad juvenil a una sociedad más madura se está produciendo en los países en desarrollo con mucho más celeridad que en los desarrollados. En Francia pasaron 115 años (de 1865 a 1980) para que la proporción de personas de 65 años o más se elevara del 7 al 14%. En Japón el mismo proceso se produjo en 26 años (1970 a 1996). En Jamaica llevará 18 años (2015 a 2033) y en Túnez 15 años (2020 a 2035).

- g) Se estima que a partir del final del siglo pasado, la mayoría de la población de edad está habitando en zonas urbanas.

El envejecimiento de la población tiene rasgos específicos en los países desarrollados y en los países en desarrollo. En los países desarrollados las repercusiones más destacadas se deben al número relativo de personas de edad. En los países en desarrollo, por una parte, lo más notable es el aumento del número absoluto de personas de edad y la velocidad con que se produce.

El aumento de la longevidad, que junto con el descenso de la fecundidad es la causa universal del envejecimiento de la población, afecta a la sociedad en general y a las personas en particular.

En la actualidad, se ha hecho hincapié en los aspectos negativos del envejecimiento, tales como los crecientes costos de los servicios y las **prestaciones sociales**, sin tener en cuenta a menudo la contribución que las personas de edad pueden hacer a la sociedad e incluso al progreso económico.

A nivel individual, se estima que a partir del inicio del presente siglo, se han añadido más de 20 años de duración de la vida media. Para aprovechar al máximo este magnífico don del progreso, será preciso planificar cuidadosamente la trayectoria individual y adoptar estilos de vida saludables, ajustar las finanzas personales y planificar la educación permanente. La política del Estado debe venir en apoyo de esos esfuerzos personales.

Por su parte, el INEGI³⁹ nos indica que hasta 2008 la esperanza de vida de la población mexicana es de 75.1 años; 77.5 en las mujeres y 72.7 en los hombres. En este sentido, Quintana Roo es la entidad con la gente más longeva, con 76.2 años, seguida por Oaxaca 74.2; Chiapas 74.1; Veracruz 73.9 y Guerrero 73.5 años. Asimismo, para los años 2030 se prevé que las probabilidades de vida serán de 79.8 años y en 2050 de 81.3 años.

Consideramos que México es un país de viejos pobres, agredidos en lo económico y degradados en lo social, se les ha relegado al rincón de los recursos muertos. Esto debido a las insuficiencias y desigualdades de nuestro desarrollo, la gran mayoría de los adultos mayores (alrededor de 8 de cada 10), no cuenta con pensión y casi dos terceras partes de quienes tienen acceso a ella no perciben lo suficiente para cubrir sus necesidades básicas.

Las personas de edad representan el 13.3% de la población total, pero soportan un tratamiento indecoroso por parte del Estado, que los excluye y los margina.

En las próximas décadas la transición demográfica de México modificará de manera importante la estructura por edades de la población, lo que a su vez tendrá profundas repercusiones en la formación de un amplio espectro de necesidades y demandas sociales, entre las que sobresalen las relacionadas con el proceso gradual de envejecimiento.

³⁹ Página de Internet del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

Conforme los integrantes de las generaciones más recientes, que son menos numerosas por el descenso de la fecundidad, se adentren en sus propios procesos de formación familiar, se verán obligados a hacer frente a la atención simultánea de los hijos y los padres y por un tiempo cada vez más prolongado. Es de ponerse a pensar que lamentablemente los adultos activos de los hogares enfrentarán una pesada carga, lo que significará para algunos garantizar simultáneamente la subsistencia de menores y ancianos; por supuesto hablando de una familiar de clase media, porque las clase pobre que vive al día podremos imaginarnos la situación cada vez más precaria que deberán afrontar.

El ámbito familiar experimentará un cambio profundo, ya que mientras nuestra infancia y juventud transcurrió entre varios hermanos, padres y quizás algún abuelo, la de nuestros bisnietos transcurrirá con **un hermano, padres, abuelos y uno o dos bisabuelos.**

De acuerdo con el XII Censo general de Población y Vivienda en el año 2000 vivían en México un total de 8.5 millones de adultos mayores. La mayor parte de éstos, 4.31 millones, se concentraba en las 364 ciudades que integran el sistema urbano nacional, 810 mil viven en 1 945 centros e población entre 2500 y 14 999 habitantes y 1.83 millones se alojan en más de 182 mil localidades menores de 2500 habitantes. (anexo.- Cuadro que muestra la Distribución territorial de la población adulta mayor por rango-tamaño de localidad, 2000).

En números absolutos, la población de 60 años y más rebasa los 300 mil habitantes en sólo siete entidades federativas El Distrito Federal (731mil) el Estado de México (714 mil) concentran los mayores volúmenes, seguidos de Veracruz (552 mil), Jalisco (475 mil), Puebla (374 mil), Guanajuato (331 mil) y Michoacán (326 mil). En conjunto estas entidades albergan a la mitad de los adultos mayores del país (50.4%).

En términos relativos el estado de Quintana Roo, que es al mismo tiempo la entidad de mayor atracción poblacional, tiene la menor proporción

de población adulta mayor (3.8), seguido de Chiapas (5.6), Baja California (5.7%), México (5.7%), Tabasco (5.9) y Baja California sur (5.9%). En cambio Zacatecas, entidad tradicionalmente de emigrantes, presenta el mayor porcentaje de población adulta mayor (8.7%), seguida del Distrito Federal (8.6), Nayarit (8.5%), Oaxaca (8.5%), Yucatán (8.4%) y Michoacán (8.3%).

Por su parte, los estados con mayores niveles de población adulta mayor en localidades rurales son Oaxaca (58.6%), Hidalgo (53.5%), Zacatecas (53.15), Chiapas (49.1%) y Guerrero (47.4%), en donde la dispersión y el aislamiento geográfico de las localidades pequeñas comprometen las oportunidades de desarrollo y las condiciones de vida de alrededor de la mitad de los adultos mayores que viven en estos estados de la república.

Y, por si fuera poco, tenemos el problema de nuestros ancianos e incapacitados inmigrantes, en agosto de 1996 el Congreso de Estados Unidos de Norteamérica pasó la ley por la reforma del “*welfare*”, la cual limitó la seguridad de poder recibir beneficio públicos para los inmigrantes legales. En julio de 1997 el Congreso restauró algunos de estos beneficios, lo que obviamente nos repercute y agrava el problema demográfico.

Concluyo diciendo que el envejecimiento no sólo es materia que interese a los especialistas sino un proceso que afecta a la vida diaria y requiere respuestas del individuo, la familia y el Estado; por lo que hago mía la propuesta siguiente: Debemos aspirar, como pueblo y como personas, a envejecer bien, para lo cual resulta indispensable no sólo seguir agregando años a la vida, sino también vida a los años.

Por último, nos permitimos compartir un párrafo que nos parece conmovedor del discurso que Juan Pablo II, pronunció a los adultos mayores, con motivo del Año Internacional del Anciano en 1999: “Todos conocemos ejemplos elocuentes de ancianos con una sorprendente juventud y vigor de espíritu. Para quien los trata de cerca, son estímulo con sus

palabras y consuelo con el ejemplo. Es de desear que la sociedad valore plenamente a los ancianos, que en algunas regiones del mundo –pienso en particular en África- son considerados justamente como “bibliotecas vivientes” de sabiduría, custodios de un inestimable patrimonio de testimonios humanos y espirituales. Aunque es verdad que a nivel físico tienen generalmente necesidad de ayuda, también es verdad que, en su avanzada edad, pueden ofrecer apoyo a los jóvenes que en su recorrido se asoman al horizonte de la existencia para probar los distintos caminos”

4.3 Propuesta de Incorporación de los adultos mayores al sistema obligatorio de la Ley del Seguro Social.

Atender a la vejez significa en gran medida fortalecer a la familia, preservar el hogar y sus riquezas y robustecer a esa comunidad de amor y solidaridad como fundamento social. La visión humana social, subsidiaria y preferentemente familiar en la atención y promoción de la vejez mexicana, exige crear un marco jurídico que garantice el quehacer del Estado y la armonía de los esfuerzos privados a favor de este sector de la población.

En gran parte de los hogares mexicanos coexisten tres o más generaciones de una misma familia. En casi una quinta parte de los hogares ya habitan actualmente ancianos, en su mayoría llevan a cabo tareas invaluablees que, en general, son poco apreciadas por las familias con quienes habitan, más de 30% de los hogares son sostenidos precisamente por adultos mayores.

Los adultos mayores se han convertido en las cabezas de estos hogares en la sociedad mexicana, con predominio de la mujer de la tercera edad como jefe de familia, llegando a cumplir “*dobles jornadas de trabajo*”, que van desde la aportación de un ingreso, el cuidado de niños, jóvenes y nietos, así como de labores domésticas, perfilándose así la nueva familia del presente milenio, conviviendo en el mismo techo y en condiciones no siempre óptimas.

La situación en que viven millones de mexicanos ya adultos mayores y otros que llegaremos a serlo, demandan una enérgica intervención por parte de nuestros representantes populares, funcionarios públicos, investigadores, más allá de las diferencias conceptuales, partidarias o políticas.

A la adversidad en que viven estos adultos mayores, se agrega la angustia de sufrir atropellos, el abatimiento por sentirse de poca valía o la amargura porque después de décadas de esfuerzo, no encuentran los apoyos que les permitan llevar una vida digna.

El problema a que se enfrentan y enfrentarán nuestros adultos mayores que sumarán cada día más, es nuestra falta de previsión, nuestra ausencia de mecanismos concretos para que se respeten sus derechos y la situación de desamparo social y económico en que viven.

En la actualidad existe una marcada e injusta tendencia a marginar y desplazar a las personas maduras y de edad avanzada de los puestos de trabajo. El desempleo es mayor conforme se tiene más edad. Las cifras que proporciona el INEGI⁴⁰ son elocuentes: del total de mexicanos mayores de 60 años, 69% están inactivos.

Dentro de la problemática de este sector de la población, guarda un lugar primordial la precaria situación económica de la mayoría, debido a la desocupación o a la marginación de que son objeto dentro del sistema de producción y a que el monto de las pensiones derivados de los sistemas de seguridad social son cada vez más insuficientes para que puedan vivir decorosamente con ellas, pues han dejado de tener paridad con el incremento en el costo de la vida.

⁴⁰ Página del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Para 2000: INEGI XII Censo General de Población y Vivienda.

Actualmente, alrededor del 40% de los hombres mayores siguen trabajando, mientras que el 3.15 % de las mujeres de la tercera edad no tienen una participación laboral tan activa, ya que continúan en sus casas ayudando a sus cónyuges e hijos; en cuanto a pensionados y jubilados, poco más de un millón 800 mil son atendidos por las tres más grandes Instituciones de Seguridad Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Debemos luchar porque todo ser humano goce de la eficaz protección jurídica, desde el momento mismo de la concepción, hasta el último aliento de vida. No puede ser la edad, dato o razón válidos para disculpar al Gobierno del cumplimiento de su responsabilidad.

El Gobierno Federal ha establecido compromisos en varios foros Internacionales, como la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento celebrada en 1982 en Viena, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social que tuvo lugar en Copenhague en 1995, la conferencia Mundial sobre Población que se celebró en el Cairo en 1994, en las cuales México se comprometió a crear un entorno económico, social, político, cultural y jurídico que permitiera el logro del desarrollo social de las personas en edad avanzada.

Si la vejez es la última etapa de la vida y, al mismo tiempo, la etapa de la realización suprema, en ella convergen al mismo tiempo la pérdida de autonomía y adaptabilidad en las personas, la fragilidad en su salud, la incapacidad para el trabajo y la disminución de roles familiares y sociales. Entonces debería ser una vuelta a la dependencia sobre la sociedad y la familia, donde lamentablemente este intercambio se ve colmado, en muchos casos, de estereotipos, prejuicios, discriminación, abusos y riesgos que no pueden pasar desapercibidos.

Podemos afirmar que las políticas públicas han sido insuficientes para atender a este sector de la población. La única Institución que se ha creado

ha sido el Instituto Nacional para los Adultos Mayores, que desde su origen se ha abocado a atender demandas insuficientes.

Se hace necesario generar una conciencia en la sociedad, en los que toman decisiones y en los legisladores para atender las necesidades de los adultos mayores de manera articulada, a fin de promover los cambios legislativos que se requieran, las políticas públicas y la transformación de la sociedad para responder a las necesidades de salud de este sector, todo esto con el fin de lograr su bienestar, su inclusión y el respeto a sus derechos para poder prever una sociedad futura con inserción de nuestros adultos mayores, abriéndoles oportunidades de progreso.

Por todo lo anterior, consideramos que debe ser regulada la protección de la salud de las personas adultas mayores, mediante Decreto que emita el Ejecutivo Federal, a efecto de crear un seguro facultativo del régimen obligatorio del Seguro Social *ex profeso* para este sector de la población, que incluya a los adultos mayores que no cuenten con un servicio médico Institucional y demuestren no contar con recursos, el cual deberá proporcionárseles gratuitamente.

Todo ello apoyado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Estrategia programática, Ramo 19.- Aportaciones a seguridad, grupo funcional 2.- Desarrollo Social, mismo que se encarga que prever estos casos especiales y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71 fracción I de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, con fundamento en los artículos 56, fracciones III y IV, 12 fracción III, 91 de la Ley del Seguro Social, 31, 38, 39 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dicho seguro facultativo deberá ceñirse a las prestaciones en especie de los seguros de enfermedades y maternidad y de riesgos de trabajo, que comprende la **asistencia médico quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria**, incluyendo **aparatos de prótesis y ortopedia y rehabilitación**. Esto último, toda vez que este sector de la población es el más vulnerable y vive un

proceso de disfunción físico y mental, en el que ya requieren atención especializada y apoyos para posibilitar su movilidad.

En este orden de ideas, a continuación se plantea la propuesta del Seguro Facultativo para los Adultos Mayores:

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

Decreto por el que se incorporan al régimen obligatorio del Seguro Social, por lo que corresponde a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, así como del seguro de riesgos de trabajo señaladas en el artículo 56, fracciones III y IV de la Ley del Seguro Social, a las personas que cuenten con 60 años o más, de conformidad con el artículo 3, fracción I, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, que no cuenten con la misma o similar protección por parte del propio Instituto o cualquier otra Institución de Seguridad Social.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República.

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 12 fracción III, 56, fracciones III y IV, y 91 de la Ley del Seguro Social, 31, 38, 39 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

Que es propósito fundamental del Gobierno Federal proporcionar las prestaciones en especie del Seguro de Enfermedades y Maternidad así como las señaladas en el artículo 56, fracciones III y IV, de la Ley del Seguro Social a la población adulta mayor que comprende el presente decreto, a efecto de procurar su salud como factor fundamental para el desarrollo del país, he tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO

Artículo 1. Se incorporan al Régimen Obligatorio del Seguro Social, por lo que corresponde a las prestaciones en especie del Seguro de Enfermedades y Maternidad,

incluyendo los servicios que contempla el artículo 56 fracciones III y IV de la Ley del Seguro Social, a las personas que cuenten con 60 años o más, de conformidad con el artículo 3, fracción I de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, que no cuenten con la misma o similar protección por parte del propio Instituto o cualquier otra Institución de Seguridad Social y demuestren no contar con recursos. La incorporación a que se refiere el presente artículo se realizará en términos de los acuerdos que para tal efecto emita el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Artículo 2. Las prestaciones en especie del Seguro de Enfermedades y Maternidad, así como las señaladas en el artículo 56, fracciones III y IV, de la Ley del Seguro Social, materia del presente ordenamiento, comprenden la asistencia médico quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, incluyendo aparatos de prótesis y ortopedia y rehabilitación. Esto último, toda vez que este sector de la población es el más vulnerable y vive un proceso de disfunción físico y mental, en el que ya requieren atención especializada y apoyos para posibilitar su movilidad.

Dichas prestaciones se otorgarán únicamente a los adultos mayores asegurados en términos del presente Decreto.

Artículo 3. El Gobierno Federal cubrirá en forma Integral, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el monto de las cuotas para sufragar los gastos originados por el aseguramiento de los Adultos Mayores. Para tal efecto enterará al Instituto Mexicano del Seguro Social, dentro de los primeros diecisiete días de cada uno de los meses del año, las cantidades proporcionales respecto de la estimada como costo de operación anual. Dentro de los tres primeros meses de cada año se realizarán los ajustes que procedan, cubriéndose en su caso, las diferencias.

Las Cuotas se determinarán tomando como base el monto del salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de la inscripción, elevado al año, tomando en consideración el número de adultos mayores asegurados.

Artículo 4. Con el propósito de que los adultos mayores puedan recibir las prestaciones señaladas en este Decreto, deberán proporcionar la información que el Instituto Mexicano del Seguro Social les requiera, ya sea en forma directa o a través de las propias instituciones educativas en que se encuentren cursando sus estudios.

Artículo 5. Las Instituciones de Salud y de Seguridad Social, proporcionarán al Instituto Mexicano del Seguro Social, los informes y documentos que les requiera para el cumplimiento de los fines señalados en este Decreto.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, por conducto de su Consejo técnico determinará las condiciones y fechas en que se iniciará, en las localidades en que el Instituto no tenga establecidos servicios, el otorgamiento de las prestaciones a que se refiere este Decreto.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los . Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, .- Rúbrica.- El Secretario de Salud, .- Rúbrica.

4.3.1 Justificación de la propuesta planteada.

Consideramos que la propuesta de creación del seguro facultativo para los adultos mayores, mediante la expedición de un decreto por el Ejecutivo Federal, a efecto de incorporarlos al régimen obligatorio del seguro social es conveniente, en razón de que dentro de nuestra investigación pudimos percatarnos de lo apremiante que resulta tomar acciones urgentes para proteger y protegernos de la inminente transición demográfica por la que atraviesa la población mexicana, proceso que se inició en la década de los treinta con el descenso paulatino de la mortalidad, lo que se acentuó a mediados de los años sesenta, con la declinación de la fecundidad. Por lo que se requiere de respuestas institucionales y sociales para encarar los desafíos presentes y futuros que representa el envejecimiento demográfico, lo que evidentemente influirá de distintas formas en la sociedad, la economía, la política y la cultura.

Asimismo, consideramos la viabilidad de nuestra propuesta, porque no obstante que el INEGI en su último Censo de Población y Vivienda 2005,⁴¹ nos dice que la población adulta mayor es de 6'948,457 adultos mayores; en 2006 la población adulta mayor fue de 6'978,523 y en 2007 de 7'000,004 y las instituciones de seguridad social del Estado sólo cubren en forma directa el 14.79%; por lo que se hace necesario señalar que una parte importante de los adultos mayores se encuentran incorporados como derechohabientes de estas Instituciones a través de sus descendientes y otros cuentan con la capacidad económica para acudir a los servicios médicos particulares, a través de sus Seguros de Gastos Médicos y en forma directa, amén de los que se encuentran incorporados al Programa IMSS Oportunidades en algunas zonas rurales del país; sin embargo, muchos adultos mayores no tienen descendencia o sus descendientes no están incorporados en un sistema de seguro social o bien no cuentan con un trabajo permanente que les permita su adscripción a un instituto de seguridad social y a éstos son a los que está dirigida la propuesta que estamos haciendo.

A mediados de este siglo México habrá perdido su **bono demográfico**, pues la población joven de la cual actualmente dispone, habrá envejecido para el año 2050, sin poderse renovar a causa del proceso de disminución de la tasa de natalidad⁴². Actualmente en promedio la mujer mexicana tiene 2 hijos y en tres décadas se espera que sea de 1.3 hijos, lo que estará por debajo del nivel de “reemplazo poblacional”.

Señala la Organización de las Naciones Unidas (ONU)⁴³, que actualmente más del 40% de de la población tiene entre 10 y 29 años de edad, lo que se irá modificando poco a poco hasta mediados de siglo que habrá más adultos que jóvenes, lo que ocurrirá en México con el decremento de la población joven se conoce como **invierno demográfico**, fenómeno

⁴¹ Página del Instituto Nacional De Estadística Y Geografía. [Censo de Población y Vivienda 2005.](#)

⁴² Página de Internet www.conapo.gob.mx

⁴³ Página de Internet www.exoline.com.mx

que ya se registra en países europeos que tienen necesidad de importar mano de obra de África, Medio Oriente y América para resolver las necesidades de sus economías.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha reconocido que ese problema actualmente afecta a 51 países y pronto lo enfrentarán otros 37; asimismo, considera que un país necesita mantener una tasa de natalidad de 2.1 hijos por mujer para reemplazar su población actual. Sin embargo, de acuerdo con el Fondo de Población de las Naciones Unidas, sólo en Europa la tasa de natalidad es de 1.3 hijos.

Esta tendencia demográfica comienza a preocupar a la ONU, pues con base en el Informe de la población mundial de 2007, la tasa de fecundidad media del planeta se reduce rápidamente, ya que mientras en 1950 era de 5 hijos por mujer, en 1975 estaba en 4, en 1990 pasó a 2.9, en 2007 a 2.2. y en este año a 2.1.

Por lo que requerimos de ajustes interinstitucionales para hacer frente a los profundos cambios que impulsará el envejecimiento y la necesaria atención, en el rubro de la salud de los adultos mayores. Tendremos que adaptarnos a los nuevos ritmos de la vida social, a las cambiantes percepciones del curso de vida, a las nuevas normas y expectativas sociales relacionadas con la edad, a fenómenos sociales emergentes como la proliferación de familias multigeneracionales.

Consideramos que la transformación de la vejez es un problema social con múltiples connotaciones, que no sólo se origina con el creciente número de individuos que alcanzan esta etapa de la vida, sino en las resistencias institucionales para dar respuestas a sus necesidades y demandas. El envejecimiento se convierte en un problema social cuando está acompañado de pobreza, enfermedad, discapacidad y aislamiento social. La marcada desigualdad, como lo son la clase social, la etnicidad y el género, nos lleva a plantear innumerables cuestionamientos de interés y relevancia para las políticas social, de salud y poblacional.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población se prevé que el número de adultos mayores con algún tipo de deterioro funcional crecerá de 2 millones que era en 1998 a 3.6 millones en el año 2010. Asimismo, el incremento en el número de mujeres impedidas en las edades avanzadas será mayor y más rápido que el de los hombres, hecho que reiteramos, requiere de especial atención por parte de las políticas sociales, de salud y de población.

Nos resulta preocupante que sólo el 56.6% de la población tenga garantizada la prestación de servicios médicos, a través de las instituciones gubernamentales, mientras que el 43.40%, enfrenta y enfrentará problemas de falta de atención médica y acceso a medicamentos que agudizan su deterioro físico, así como el no contar con una vivienda y jubilación digna, aunado al abandono, marginación y maltrato que sufren por parte de sus familiares; situación que se ve agravada en estados como Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Michoacán y Puebla, por citar algunos.

Frente a las insuficiencias de la seguridad social, una parte sustancial de la responsabilidad de proteger a los adultos mayores en situación de carencia económica y dependencia, nos hemos permitido proponer su incorporación al Seguro Obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social, a través de un Seguro Facultativo para los Adultos Mayores, en virtud del cual se les proporcionará, en forma gratuita, prestaciones en especie de asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria necesaria, así como aparatos de prótesis y ortopedia y Rehabilitación. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 12, fracción III, de la Ley del Seguro Social. Con lo cual se pretende colmar el vacío, en cuanto a atención obligatoria en el rubro de salud, que padecen los adultos mayores que no cuentan con tal protección por parte del Instituto del Seguro Social u otra Institución de Seguridad social.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Derecho de Seguridad Social es el conjunto de principios, normas, disposiciones jurídicas e instituciones cuya finalidad es garantizar el derecho humano a la salud y en general los medios de subsistencia que les permitan elevar su nivel de vida.

SEGUNDA.- Las necesidades sociales son las carencias de las cosas que son menester para la conservación de la vida de los integrantes de una sociedad.

TERCERA.- El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, por el cual una institución pública queda obligada mediante una cuota o prima que pagan los patronos, los trabajadores y el Estado o sólo alguno de éstos, a proporcionar asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria, a pensionar a los asegurados o beneficiarios cuando se realicen algunos riesgos profesionales o siniestros de carácter social.

CUARTA.- El Régimen Obligatorio del Seguro Social es el conjunto de normas que rigen la relación de los asegurados, sus derechohabientes, patronos y el Estado, quienes al establecer una relación contractual en forma permanente o eventual, quedan obligados al pago de una cuota o prima, la cual será cubierta de manera tripartita (trabajadores, patronos y el Estado), a cambio de garantizarle salud, asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

QUINTA.- El Régimen Voluntario del Seguro Social es el conjunto de normas a las que se sujetarán por *motu proprio* las personas que no tienen la calidad de trabajadores, pero que requieren ser incorporados al Seguro Social, para contar con servicio médico y hospitalización.

SEXTA.-El Seguro Facultativo es aquel que se establece por decreto, conforme a la Ley del Seguro Social, mismo que será emitido por el

Ejecutivo Federal, para cubrir contingencias que sufran los individuos que no están amparados por carecer de una relación laboral.

SEPTIMA.- Hoy en día existe un sector amplio de la población que carece de los servicios médicos elementales, razón por la cual es conveniente que se cree mediante decreto **El seguro facultativo por el que se incorporan al Régimen Obligatorio del Seguro Social, por lo que corresponde a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, así como las señaladas en el artículo 56, fracciones III y IV, de la Ley del Seguro Social, a las personas Adultas Mayores que no cuenten con la misma o similar protección por parte del propio Instituto o cualquier otra Institución de Seguridad Social, a fin de que se les otorguen.**

BIBLIOGRAFIA

OBRAS GENERALES

AGUILAR GARCIA, Francisco Javier. Seguridad Social en México. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. México, 1943.

ALONGO OLEA, Manuel y José Luis Tortuero Plaza. Instituciones de Seguridad Social. Décima cuarta edición. Civitas. España, 1995.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Derechos del Pueblo Mexicano. Porrúa. México, 1978.

BORRELL NAVARRO, Miguel. Seguridad Social. Séptima edición. Sista. México, 2001.

BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Harla. México, 1987.

CAZARES GARCIA, Gustavo. Derecho de la Seguridad Social. Porrúa. México, 2007.

CONSEJO NACIONAL DE LA POBLACION. Envejecimiento Demográfico de México: Retos y Perspectivas. Primera Edición. SEGOB. México, 1999.

CONSEJO NACIONAL DE LA POBLACION. Desafíos de Envejecimiento Demográfico en México. Primera Edición. SEGOB. México, 2000.

CORDOVA, Arnoldo. Ideología de la Revolución Mexicana. Secretaria de Gobernación. México, 1917.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Seguridad Social. Porrúa. México, 1995.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Manual de Derecho de la Seguridad Social. UNAM-Porrúa. México, 2006.

DE FERRARI, Francisco. Los Principios de la Seguridad Social. Segunda Edición. Desalma. Argentina, 1972.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Décima séptima edición. Porrúa. México, 1999.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Décima séptima edición. Porrúa. México, 2000.

DELGADO MOYA, Rubén. El Derecho Social del Presente. Segunda Edición. Porrúa. México, 1977.

GONZALEZ Y RUEDA, Porfirio Teodomiro. Previsión y Seguridad Sociales del Trabajo. Limusa. México, 1989.

HERRERA GUTIERREZ, Alfonso. Seguro Social Mexicano. Gráficos Galeza. México, 1961.

LUNA PARRA, María Antonieta. Derechos Legales en el Envejecimiento. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. II Legislatura. México 1998.

RUIZ MORENO, Angel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Décima primera edición. Porrúa. México, 2006.

SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Mexicano de la Seguridad Social. Porrúa. México, 2006.

SOLIS CAMARA, Fernando. El Envejecimiento Demográfico: Reto del Siglo XXI. Cámara de Diputados al H. Congreso de la Unión LIX Legislatura. México, 1997.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Porrúa. México, 1972.

TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano. Porrúa. México, 1978.

YAÑEZ RIZO, Pablo Enrique. Una Ciudad para todas las Edades. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. II Legislatura. México, 1998.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Centésima trigésima quinta edición. Porrúa. México, 2005.

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Sista. México, 2007.

Nueva Ley del Seguro Social Comentada. Instituto Mexicano del Seguro Social. México, 1998.

Ley del Seguro Social. Sista. México, 2007.

Ley Federal del Trabajo. Sista. México, 2007.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION del 5 de febrero de 1917. Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION del 6 de septiembre de 1929. Ley por la cual se reforma el artículo 123 de la Constitución General de la República.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION del 31 de diciembre de 1974. Decreto que reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION del 1º de abril de 1970. Ley Federal del Trabajo.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION del 2 de septiembre de 2004. Ley de Asistencia Social.

GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL del 15 de mayo de 2007. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL del 28 de septiembre de 1998. Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal.

GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL del 9 de julio de 1996. Ley de Asistencia y Previsión de la Violencia Familiar.

GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL del 18 de noviembre de 1998. Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 años, Residentes en el Distrito Federal.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

CORRIPIO, Fernando. Gran Diccionario de Sinónimos. Bruguera. México, 1984.

DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Vigésima novena edición. Porrúa. México, 2000.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICA. UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo Uno. primera edición. UNAM. México, 1982.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICA. UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo A-CH. Décima Cuarta Edición. UNAM. México, 2000.

LASTRA LASTRA, José Manuel. Diccionario de Derecho del Trabajo. México, 2001.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. Mayo. México, 1981.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Tomos I y II. Vigésima Primera Edición. Madrid, España, 1992.

MEDIOS ELECTRONICOS

PERIODICO LA JORNADA. Jornada Virtual del 17 de junio de 2002.

Página de Internet Disca@Net... Es México.

Página del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Para 2000: INEGI XII Censo General de Población y Vivienda.

Página de Internet <http://www.sisi.org.mx>

Página de Internet enlace@imss.gob.mx

Página de Internet <http://web.ichetumal.edu.mx/v2006/paginas>

Página de Internet <http://www.conapo.gob.mx>