

308409



UNIVERSIDAD LATINA S.C.

INCORPORADA A LA U.N.A.M.

ESCUELA DE DERECHO

“ SEGURIDAD SOCIAL: NUVAS REALIDADES
JURIDICAS.”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
SANDRA ESCUTIA AGUILAR

ASESOR:
MTRO. JORGE ZALDIVAR VAZQUEZ



MEXICO,D.F.

AGOSTO 2005

m343295



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.
INCORPORADA A LA U.N.A.M.



Coyoacán México 10 de Diciembre de 2004

C. DIRECTOR GENERAL DE INCORPORACION
Y REVALIDACIÓN DE ESTUDIOS, UNAM
P R E S E N T E:

La C. ESCUTIA AGUILAR SANDRA ha elaborado la tesis profesional titulada **“Seguridad social: nuevas realidades jurídicas”** bajo la dirección del **MTRO. JORGE ZALDIVAR VAZQUEZ** para obtener el Título de Licenciado en Derecho.

La alumna ha concluido la tesis de referencia, misma que llena a mi juicio los requisitos marcados en la Legislación Universitaria y en la normatividad escolar de la Universidad Latina para las tesis profesionales, por lo que otorgo la aprobación correspondiente para todos los efectos académicos correspondientes.

ATENTAMENTE
“LUX VIA SAPIENTIAS”


LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ
DIRECTORA TÉCNICA DE LA
LICENCIATURA EN DERECHO.
CAMPUS SUR

30 DE AGOSTO DEL 2004

LIC. SANDRA LUZ HERNANDEZ ESTEVEZ

DIRECTORA TÉCNICA DE LA CARRERA DE DERECHO

PRESENTE

Por este medio me dirijo a Usted para hacer de su conocimiento que he concluido la revisión del trabajo de tesis realizada por la alumna **ESCUTIA AGUILAR SANDRA**, que curso en esta Institución la Licenciatura en Derecho; el cual lleva por título **“SEGURIDAD SOCIAL, NUEVAS REALIDADES JURIDICAS”**, mismo del cual fungi como asesor, y a mi consideración reúne los requisitos de fondo y forma conforme a la Legislación Universitaria y al Reglamento de Titulación de la Universidad Latina.

Por lo antes expresado, solicito a usted que turne el presente trabajo para continuar con los trámites que establece el Manual de Titulación de la UNILA.

ATENTAMENTE.

MTRO. JORGE ZALDIVAR VAZQUEZ



AGRADECIMIENTOS

“A Dios.” Te doy gracias, por haberme dado la oportunidad de estar aquí, por darme esta familia tan hermosa y por haber puesto en mi camino a un gran hombre el cual ahora es mi esposo. Por que desde niña conozco de ti Señor, y de tu palabra, además de que me diste fortaleza, sabiduría, constancia, salud, vida, alegría, tristeza, y la capacidad de amar y de realizar mi mas grandes sueños.

“A mi madre.” Teresa Aguilar Sánchez; por darme la vida, por amarme y por que estas conmigo en los momentos buenos y malos de mi vida, por ser el impulso, el motor de mis triunfos, por que compartes y estas conmigo en mis alegrías y mis derrotas, por que siempre tienes una sonrisa, una palabra, un abrazo, un beso, un regaño. Por que eres una mujer ejemplar, has sabido llevarnos por el buen camino de la vida, madre y padre a la vez, que gran coraje y virtud albergas dentro y fuera de ti madre, te amo y eres el más grande tesoro que Dios me ha dado en la vida, gracias por existir.

“A mi padre.” Jorge Escutia Mayen; por el gran apoyo que me brindaste en el transcurso de mi carrera, por tu cariño, por tus consejos, por que a pesar de la distancia siempre estas en mi corazón, por los tiempos tan hermosos que juntos compartimos y que están entre los más grandes recuerdos de mi vida, por estar presente en momentos difíciles de mi vida, te amo papá.

“A mis hermanos.” Jorge y Vero; por estar y no estar, por reír y llorar juntos, por ese gran espíritu de lucha, por sus ejemplos de vida buenos o malos, por todo el apoyo y cariño que me han dado desde niños.

“A mi esposo.” Carlos, primero que nada quiero agradecerte por que existes, por estar conmigo, por el gran amor y apoyo que me brindaste desde el inicio de este trabajo, por que me impulsas día a día para ser mejor, por que me has enseñado a ser feliz, a ser constante y a ser firme en mis desiciones, por tu compañía en momentos buenos, malos, tristes y alegres, por tu paciencia, por tu constancia, por hacer realidad uno de mis más grandes sueños, por ser mi esposo y por amarme.

Te amo mi amor.

“A Mel.” Por compartir conmigo y mi familia los momentos más hermosos de nuestras vidas, por el gran apoyo y cariño que nos ha brindado desde su llegada a esta familia, por el gran amor y ternura que tiene para esa gran persona tan importe para mí.

“SEGURIDAD SOCIAL: NUEVAS REALIDADES JURÍDICAS”

INTRODUCCIÓN

CAPITULO PRIMERO

I ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1.1. Orígenes y Evolución Histórica de la Seguridad Social en el Mundo	1
1.2. Roma	16
1.2.1. La Monarquía	16
1.2.2 La Republica	20
1.2.3 El Imperio	24
1.3 Antecedentes de la Seguridad Social en México	28
1.4 Origen y Desarrollo	36

CAPITULO SEGUNDO

II MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

2.1 Concepto de Derecho y Fuentes del Derecho de la Seguridad Social	67
2.2 Bien Común	81
2.3 Concepto de Derecho Social	81
2.4 Justicia Social	83
2.5 Previsión Social	84
2.6 Concepto de Institución	85

2.7	Concepto de Servicio Público	86
2.8	Concepto de la Seguridad Social	88
2.9	Principios y Normas Internacionales de Seguridad Social	90
2.10	Desarrollo Económico y La Seguridad Social en México	98

CAPITULO TERCERO

III ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA JURÍDICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

3.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	106
3.2	Ley General de Salud	109
3.3	Ley del Seguro Social (IMSS)	110
3.4	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	115
3.5	Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFAM)	118
3.6	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	120

CAPITULO CUARTO

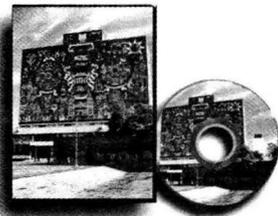
IV ANÁLISIS GENERAL AL IMSS COMO ÓRGANO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

4.1	Estructura Administrativa y Financiera del IMSS	124
4.2	Organización y Funcionamiento	132
4.3	Reformas a la Ley del IMSS	139
4.4	Jurisprudencias	142

4.5	Problemática del IMSS a la luz de las tendencias actuales de Seguridad Social	149
4.6	Análisis al Proyecto de Reforma de Jubilaciones y Pensiones (RJP)	160
4.7	Sugerencias	179
	CONCLUSIONES	186
	BIBLIOGRAFÍA	191



TESIS BIBLIOTECA CENTRAL



Fecha: 25/10/2013

Hora: 16:00

DATOS DE LA TESIS

Clasificación: 04-00721-E10-2003-23

Autor: ESTRELLA HERNANDEZ, HECTOR GERARDO

Título: ESTUDIO SOCIO JURIDICO DE LA FORMABA DE TRADADO EN EL MARCO DE LA REF. LAZAR

Año: 2003 Universidad: UNAM Facultad: DERECHO

DATOS DEL USUARIO

Nombre del usuario: RICARDO MIRANDA HERNANDEZ

Dirección: CERTECADA DEL # 39-401. COL POSTAL, BENITO JUAREZ

No. de cuenta: 98038507 Teléfono: 5579-9134 E-mail: ribora@hotmail.com

Escuela / Facultad / Institución: UNAM, DERECHO

DERECHOS RESERVADOS. Todo el material aquí contenido está protegido por los derechos de los autores y la propiedad intelectual de cada uno de ellos. El uso de esta información para cualquier trabajo deberá citar la fuente donde la obtuvo, mencionando el autor o autores de la obra utilizada. Adicionalmente cualquier uso indebido de ella, será responsabilidad individual del usuario que utiliza este servicio. La omisión del cumplimiento de lo anterior es una violación a los derechos morales y patrimoniales señalados en la Ley Federal del Derecho de Autor.

Atendido por: _____

Firma:

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1.1 ORÍGENES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO

ORÍGENES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Para iniciar este análisis debemos observar que dentro de nuestros instintos humanos se encuentran nuestras necesidades de seguridad; la evolución biológica y cultural del hombre, todos los cambios sociales que ha gestado en el devenir del tiempo, apuntan a un fin: superar los peligros que representa el medio ambiente en que transcurre la existencia.

En todas las épocas y en todos los confines del planeta, la historia da cuenta de la lucha constante del hombre para romper con la inseguridad que lo acompañan en todos los ordenes de la vida; esa lucha tenaz y constante por sobrevivir, por cambiar el hambre y las enfermedades, por vencer la ignorancia y la desesperanza, por combatir la insalubridad, ha sido la esencia de su proceso evolutivo, tanto en lo individual como en lo social.

Se ha dicho que el hombre aislado es una abstracción, por que lo real y existente es el grupo social dentro del cual el individuo, como ser esencialmente incompleto, desenvuelve su vida con ayuda de los demás; que le hace comprender las ventajas de la vida colectiva, de tal suerte que si por instinto no fuera el hombre un ser sociable, lo sería por necesidad, ya que sus fuerzas son tan desiguales a sus necesidades y su espíritu es tan incapaz de una perpetua soledad, que muy pronto se vería obligado a solicitar asistencia y ayuda de otro que recíprocamente necesitara lo mismo que el.

Es cierto que la lucha por satisfacer las necesidades da origen al trabajo, conducta específicamente humana. Siendo el hombre el que ha propiciado el incremento de las riquezas materiales y espirituales, sin embargo tanto la producción, como el uso y disfrute de los bienes producidos, sólo pueden efectuarse en un ambiente racionalmente organizado, en un clima de tranquilidad cuyo origen mismo es el saberse protegido.

Esa anhelada protección no ha sido producto de la casualidad, sino del ingenio y perseverancia de los seres humanos. El hombre en sociedad esta plenamente conciente de que no puede evitar la muerte, pero si prevenir los accidentes o enfermedades; no puede evitar que existan actividades productivas de alto riesgo, pero si adoptar medidas de seguridad e higiene para atenuar sus consecuencias; no puede evitar faltar ocasionalmente a sus labores por enfermedad, pero si idear la forma de asegurar algún ingreso económico que le provea; la mujer trabajadora no puede aludir su condición humana de afrontar la maternidad, pero si buscar con anticipación los medios para gozar de un trato jurídicamente diferenciado que le ayude a sortear ese natural evento, el ser humano, en fin, no puede evitar envejecer o morir, pero si organizarse de tal modo que ello no constituya una carga para otros, y pueda ser asumido el hecho con dignidad y decoro.

Estamos convencidos que la sociedad humana, manteniendo su continua esencia de agrupación con fines de utilidad común, ha cambiado cualitativa y cuantitativamente de acuerdo con las diferentes circunstancias de lugar y tiempo. Gradualmente ha pasado de la simplicidad a la complejidad, de la indiferencia a la diferenciación, de la homogeneidad a la heterogeneidad, siguiendo el ritmo y dirección de la evolución universal a la que están sujetos todos los ordenes de la realidad. Bien sabido es que todo se transforma, cambia, deviene, deja de ser; y que nada permanece inmóvil ni en reposo; que la quietud no existe; y que fenómenos sociales también están sujetos al constante movimiento universal.

Con arreglo a estas leyes dialécticas fueron desarrollándose las diversas formas de asociación humana; se formó el *Estado*, que es sin duda la estructura socio-política que mas se acerca a la perfección, de cuantas ha producido el instinto del hombre, surge entonces de manera espontánea y natural, y en otras de manera inducida por los propios órganos de gobierno del Estado, como una política instrumentada, el llamado concepto de *solidaridad social* que tanto bien ha hecho a la humanidad.

Las cuestiones sociales de seguridad y de solidaridad nos son familiares por ser contemporáneas, sin embargo tardaron siglos en configurarse tal y como hoy las conocemos, la problemática laboral fue originalmente concebida dentro del ámbito del derecho civil, quien tutelaba las relaciones obrero patronales como si se tratase exclusivamente de problemas de naturaleza personal. Afortunadamente se llegó al cambio y el derecho del trabajo vino a regular los factores de la producción, desde una perspectiva político-social, a nuestro parecer la única adecuada, sentando las bases del trato jurídicamente diferenciado que, con el devenir del tiempo, daría lugar a la estructuración de sistemas obligatorios de protección a la clase obrera.

Para que ello fuera así transcurrieron siglos; infinidad de culturas y seres humanos han sucumbido en el intento de lograr un mundo de libertad, igualdad y dignidad para si y para los suyos. No fue sino hasta la segunda mitad del siglo XIX, cuando empezó a ponderarse el carácter eminentemente social del hombre; a partir de entonces a existido en el mundo un afán legítimo por cambiar las estructuras existentes por otras más benéficas, de tal suerte que el bienestar colectivo sea el resultado de la suma del bienestar individual. Tales ideas, tales conceptos, se hallan plenamente integrados a los principios de la llamada seguridad social.

La política social se ha valido de un instrumento esencial en su origen, proyección y aspecto teleológico, la seguridad social, que estructura las medidas de

previsión y las normas por las que unos seres humanos asumen el compromiso de determinada conducta en aras de garantizar a otros su seguridad futura.

La seguridad social como idea universal, por la amplitud y bondad de sus principios, es un sistema irreconocible, con la permanencia de las formas actuales de organización de las sociedades modernas, si bien el concepto de *seguridad* es un marco variante de referencia respecto de cada ser humano, e influyen para ello cuestiones de toda índole, no podemos dejar de admitir que debe de rebasarse el aspecto puramente teórico o filosófico, en busca de formas tangibles que tiendan a lograr la honorable y digna existencia del ente humano.

Los objetivos de la seguridad social son de índole mediato e inmediato, el objetivo mediato es la transformación de nuestra cultura y de los sistemas de organización colectiva, tratando de lograr un cambio cualitativo en la mentalidad y organización humanas; luego, el inmediato consiste en buscar la realización plena del ser humano, el derecho a la salud, el amparo a sus medios de subsistencia y la garantía a los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.¹

La novedad de la seguridad social radica en el restablecimiento del orden de valores, en la ineludible necesidad de proporcionar al hombre un mínimo de bienestar. La seguridad social no debe garantizar el mero hecho de existir, sino el existir de acuerdo con la justicia social, lo que constituye la plenitud de la justicia, pues provoca alcanzar una calidad de vida tal, que impide los estados de necesidad y los desamparos sociales.

Si de justicia social se trata, es claro que no puede hacerse justicia igual para seres desiguales. Debe entonces otorgarse por parte de la sociedad y del estado un trato *jurídicamente diferenciado* que permita asegurar la igualdad real entre los hombres, con independencia de sus riquezas, de su cultura, posición o de sus

¹ SANDOVAL HERNANDEZ, Sergio. *La Seguridad Social en el Mundo Contemporáneo*. Boletín de Información Jurídica del IMSS. México 1996. Pág. 48.

cualidades, pues el mundo no debería ser necesariamente del más fuerte, el más hábil o el más apto, sino que para intentar nivelar las desigualdades de clase y cambiar las estructuras de nuestras sociedades modernas, debe crearse por el Estado estrategias claras y definidas con el objeto de darle al individuo, ese trato jurídicamente diferenciado referido, consistente en brindarle más apoyos al que más lo necesite, menos al que lo necesite menos, y nada al que afortunadamente nada necesita.

La revolución cultural que ha propiciado la seguridad social, ha transformado las dificultades de la existencia del hombre en formas de protección colectiva, en donde los lazos de solidaridad entre los individuos afrontan con mayor confianza y mejores resultados las vicisitudes propias de la existencia cotidiana. Tales lazos de solidaridad, sin duda cada día más poderosos, son el reflejo directo de la necesidad y de las grandezas humanas.

Creemos que la seguridad social debe remodelar las bases estructurales de los sistemas desde los puntos de vista social, político y económico, en modo tal que se abarque y proteja a todos los sectores sociales sin distingo alguno. Es cierto que hacia allá vamos, pero si bien el regreso es imposible, lo que si es factible es el fracaso de los nuevos sistemas que para la consecución de la seguridad adopten, si es que no se toman las debidas precauciones para incorporar medidas precisas y eficientes.

En otro orden de ideas, estamos convencidos que la seguridad social no es, en manera alguna, un concepto estático, sino evolutivo, resulta difícil apreciar un concepto o definición, por lo que más bien, debemos buscar su naturaleza y sus fines, para delimitar su marco referencial. En alguna medida *la seguridad social siempre será un ideal y una meta a alcanzar*², un propósito fundamental que tendrá cuando menos algo de utópico, pues requiere de un gran dinamismo para adaptarse

² Idem.

y responder siempre a las necesidades humanas; su desenvolvimiento, entonces, debe estar sujeto a revisión constante y permanente.

La seguridad social consiste entonces en proporcionar a cada persona, a lo largo de sus existencia, los elementos necesarios para conducirla dignamente, dando lugar a que todos accedan a la educación para desempeñar luego un trabajo socialmente útil y productivo, priorizando el aspecto salubridad y la integridad física del ser humano, garantizando que éste tenga también ingresos suficientes para quedar cubierto de la indigencia cuando por alguna circunstancia no pueda trabajar.

La evolución que ha sufrido la seguridad social al paso de los años, muestra movimientos dialécticos muy notorios, pues del individualismo se ha pasado a la solidaridad; de la responsabilidad personal a la colectiva; de la protección de contingencias aisladas, al amparo social de un gran conjunto de ellas; en fin, se trata de una conquista histórica frente al Estado y el Capital, obtenida no a modo de un obsequio de la clase pudiente para apaciguar su propia conciencia, sino un logro del proletariado en la lucha por desterrar las esferas discriminatorias de la sociedad.

La seguridad social es pues el instrumento más importante de la política social para liberar a los pueblos del peligro de la indigencia, y es legataria de los elementos más positivos de las antiguas beneficencias, corporaciones mutualistas, sociedades gremiales, y de la propia asistencia pública y privada. Todas estas instituciones, en las diversas épocas de la historia humana, desearon superar los conflictos y contradicciones de la sociedad, pero se vieron impotentes y doblegadas por la magnitud del fenómeno de la inseguridad.

En síntesis, la seguridad social, es pues tan antigua como la humanidad misma, que en nuestro país, tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios 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. Su realización, queda a cargo de entidades y dependencias públicas y organismos descentralizados, con arreglo a las leyes emanadas de nuestra Constitución Federal.

EVOLUCION HISTORICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO

Como hemos hecho referencia, desde los tiempos mas remotos y en cualquier lugar del mundo, las civilizaciones se han preocupado por aminorar la inseguridad natural de los seres humanos; ese afán de seguridad, propio del ser humano, constituye una cualidad que lo singulariza y lo distingue sobre lo existente en la faz de la tierra.

Resulta evidente que el desarrollo histórico de la seguridad social nace como respuesta humana al mundo inseguro en el que al hombre le ha tocado nacer y desenvolverse, por que los hombres partimos siempre a la conquista de la seguridad que necesitamos, pues al dársenos la vida también se nos da una radical inseguridad; paradójicamente, lo único seguro en esta vida es la muerte. En consecuencia resulta pertinente establecer como fue evolucionando, en el contexto histórico, el esfuerzo humano para lograr un mundo más seguro.

Desde los tiempos en que el hombre comenzó su evolución, la presencia de las enfermedades, el hambre, la inclemencia del medio, el pauperismo, la insalubridad y la ignorancia, han sido causas esenciales de la necesidad de buscar fuerzas sociales a favor y en contra de la inseguridad.

También es evidente que dicha inseguridad la afronta y la enfrenta el hombre en todas las áreas de sus actividades cotidianas; así desde siempre ha buscado defenderse en contra de la enfermedad, de la invalidez, del hambre, del frío, de la muerte, y en fin de todo aquello que desde que nace, lo amenaza; hubo culturas que crearon sistemas de ayuda mutua, como el pueblo Griego, en donde existían

organizaciones encargadas de socorrer a la población y a los menesterosos; en Roma se establecieron instituciones como los *Colegios de Artesanos*, que mediante el pago que hacían los asociados de una cuota, se cubrían a los beneficiados gastos de sepelio; con el advenimiento del Cristianismo, se fundaron las *hermandades y asociaciones de caridad* para auxiliar a los más necesitados.

Tales serían entonces los antecedentes más remotos de los que tenemos noticia, sobre la forma de aglutinarse y acordar una ayuda mutua para enfrentar los riesgos naturales de la vida, con un evidente sentido social, tratando de atender primordialmente a los más pobres o desvalidos, lo que constituye un esbozo tenue, de la idea de *Solidaridad Social*. Podríamos citar como ejemplo de tales esfuerzos a las *Instituciones de Ayuda Mutua de Grecia y la Antigua Roma*, y las *Instituciones de Caridad Pública y Privada de la Edad Antigua*, establecidas por las sociedades de la época para remediar los males de los desposeídos, en la inteligencia de que, por ser discrecionales, no inspiraban confianza ni autentica seguridad.

Dichas formas o medios para combatir la inseguridad social tuvieron su base o fundamento en el sentimiento de la caridad de las personas, dirigido a ayudar a las que se encontraban en desgracia; se presentaba un cuadro voluntario y gratuito en donde las prestaciones se determinaban por la capacidad de ayuda o por la misma voluntad del donante, pero no por la necesidad misma del desvalido. Tales sistemas evolucionaron hasta lo que se llama *Previsión Social*, en donde se adoptan medidas claras y definidas para facilitar al individuo los medios indispensables para una vida relativamente cómoda e higiénica, asegurando de alguna manera al ente social contra las consecuencias y riesgos naturales sociales susceptibles de privarles de su trabajo y de sus ingresos³.

Pasando ahora a la Edad Media, el feudalismo se vio imposibilitado para adoptar sistemas de protección general; el abuso de los señores feudales se ve en cierta forma frenado por la iglesia Católica, quien en sus conventos y monasterios,

³ Idem.

crea establecimientos de socorro, de enseñanza y de servicio hospitalario, cooperando en esta tarea los seglares y laicos. Los *gremios de mercaderes*, las *cofradías de artesanos*, las *órdenes religiosas*, las *casas señoriales*, las *corporaciones*, así como las *guildas*, fueron organizaciones de defensa y asistencia social que surgen de la necesidad de protección económica y humanitaria, tanto de los agremiados como de sus familiares, pero con reglas cerradas de exclusividad y de privilegios para sus integrantes, resultando más acentuada la ayuda caritativa. Las *hermandades de socorro*, fundadas por San Francisco de Asís, dan origen a las Ordenes Mendicantes, actitud de ayuda a los menesterosos basada en el Evangelio que cambia el sentido de la caridad social de la época⁴.

Las *cajas de ahorro*, así como los *montepíos*, que proliferaran en la época de la Colonia, fueron otras formas válidas y tangibles en busca de la anhelada seguridad social, fueron organizaciones más complejas tanto en su organización como en su estructura, a principios del siglo XIV, surge el *Seguro Marítimo*, sin duda la primera forma de los Seguros Privados, de indiscutible influencia mercantil, que serviría de base para lo que hoy conocemos como *la Teoría del Riesgo*, repartida entre los socios, y que hoy es el sustento de las actuales compañías de aseguradoras que brindan servicios privados de seguro con fines de lucro.

En la Época Moderna la teoría de Tomas Moro en el siglo XVI, tiende a referirse a lo que él llamaba los defectos sociales, que eran los problemas que aquejaban a operarios y a trabajadores del campo, con una injusta distribución de la riqueza y con una carga elevada de impuestos establecida por la realeza con respecto de las posibilidades económicas de sus súbditos, lo que volvió necesaria en Inglaterra la instrumentación de métodos obligatorios de asistencia social. Un antecedente directo de la *previsión social*, fueron las *cofradías*, donde los gremios que la constituían cubrían en forma regular y periódica una cuota para formar la reserva de gastos por enfermedad y sepelio⁵.

⁴ idem

⁵ Ídem.

La llamada *ley de pobres*, expedida en Inglaterra en el año 1561, misma que permanecería vigente por espacio de tres siglos, constituye un precedente jurídico muy importante que provoca que los *gremios, las guildas y las cofradías* inicien su etapa de decadencia, puesto que no desaparecen, si no que se van transformando, buscando su institucionalización en la política del Estado.

A consecuencia de las ideas esparcidas por la Revolución Francesa y de los profundos cambios que en la vida social produjera la llamada *Revolución Industrial*, que culminó en la instauración de un injusto régimen liberal e individualista, la inseguridad respecto de los medios de subsistencia y la nula protección a la salud alcanza a gran parte de la población de la época, convirtiéndose en un gravísimo problema social que afecta directa y principalmente a los grupos obreros, dependientes de un salario siempre insuficiente y expuestos a todo tipo de riesgos como la enfermedad, la invalidez o la muerte, víctimas de la explotación frente a los infortunios del trabajo.

La *Revolución Industrial*, trajo cambios inesperados, al transformar no solamente la actividad productiva sino el régimen de protección del operario; las grandes inversiones de capital trajeron consigo la necesidad de destacar el valor de la maquinaria que se utilizaba y de menospreciar el esfuerzo de los trabajadores, de tal modo que los obreros se encontraban supeditados a la ley de la oferta y la demanda. Ante este panorama tan desolador, los mecanismos de derecho vigente poco o nada podían hacer para remediarlo, pues en cuanto a la seguridad se refiere, esta se limitaba a la simple protección elemental de la persona, más no a los medios de subsistencia, como el trabajo, de tal suerte que la aparente seguridad que el derecho privado brindaba, de nada servía frente a la carencia de lo indispensable para subsistir. Debemos recordar que el derecho privado de entonces protegía esencialmente a los bienes, y tal protección no servía de nada cuando estos no se tenían.

El Derecho vigente de esa etapa histórica era limitado frente a la problemática social surgida de los nuevos factores de la producción. Recordemos que las ideas económicas de finales del siglo XVIII, pugnaban por privilegiar el libre juego del conjunto de factores de la producción, constreñidas a la vieja fórmula del liberalismo económico triunfante: “*dejar hacer, dejar pasar*”. Pero el acontecimiento más importante de este siglo y principios del XIX, fue precisamente la *Revolución Industrial*, entendida como el conjunto de modificaciones de la estructura económica en los países europeos occidentales, en virtud de la mecanización de la industria y el desarrollo del comercio y los medios de locomoción, que marca el verdadero inicio de la etapa histórica Contemporánea; la máquina de vapor y los telares mecánicos, vinieron a cambiar radicalmente, con la producción en serie de bienes, no sólo el comercio y la industria, si no las perspectivas socioeconómicas fundamentales.

En Europa, particularmente en Alemania e Inglaterra, el *maquinismo* transformó la técnica industrial y la organización comercial, modificando no sólo los usos y las costumbres, si no la existencia cotidiana de la sociedad, de tal suerte que rápidamente se convirtieron los países europeos, en países industrializados con un intenso comercio exterior; las técnicas mecánicas adoptadas en las fábricas, por un lado incrementaron la producción, y por ende el comercio; pero por el otro lado redujeron a la clase trabajadora a una condición de absoluta dependencia, de la clase capitalista, quien los explotaba y además poco o nada hacía para prevenir los accidentes laborales a que quedaban expuestos los trabajadores. Resultaba evidente la precaria condición de los obreros en general, obligados a vender su fuerza de trabajo durante jornadas inhumanas en duración e intensidad, a cambio de un jornal extraordinariamente bajo.

Es por ello que durante prácticamente todo el siglo XIX, se produjeron constantes movimientos y luchas sociales, emprendidas por el proletariado en aras de cambiar tal estado de las cosas, con la pretensión de obtener normas protectoras del trabajador frente a la clase capitalista, pronunciándose los pensadores de la

época en contra de los intereses de la burguesía y surgiendo el principio de solidaridad frente al individualismo de los liberales.

Como ejemplos que nos ilustran tales situaciones se encuentran: *El Manifiesto Comunista*, y la *Encíclica Rerum Novarum*⁶;

En cuanto al primero, en el año de 1848, Carlos Marx publicó su *Manifiesto Comunista*, del cual la última frase “¡ Proletarios de todos los Países Unidos!” había de convertirse en el grito de guerra del comunismo y del socialismo internacionales, mientras que el resto del texto se constituyó en la base doctrinal de dichos movimientos sociopolíticos, en los que se alentaba a la clase obrera a luchar contra la burguesía capitalista a efecto de cambiar, por medio de la violencia si era necesario, todo el orden social existente. Dicho manifiesto fue reproducido entre los años 1872 a 1890, en el cual se incluían prefacios de Federico Engels, quien llegó a reconocer no sólo la dinámica de la teoría social, si no la absoluta necesidad de que se interpretara y se adecuara a la realidad que afrontaba cada país.

En tal obra se establece que toda la sociedad va dividiéndose cada vez más en dos grandes campos, en dos clases que se enfrentan directamente: la burguesía y el proletariado, estableciéndose principios rectores sobre la propiedad de la riqueza, de los bienes y de las fuerzas productivas que la generan, con respecto del problema social inherente a ello.

El segundo ejemplo citado, lo constituye la *Encíclica Rerum Novarum*, expedida en el año de 1891, por el Papa León XIII, cuyo verdadero nombre era Vincenzo Gioachino Pecci, documento también de gran trascendencia histórica que definiera la posición de la Iglesia Católica frente a las cuestiones sociales, fijando los fundamentos del movimiento Político Democratacristiano y estableciendo principalmente que: “explotar la pobreza para lograr mayores lucros, es contrario a

⁶ RUIZ MORENO. Ángel Guillermo. *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*. Ed. Porrúa. México 2002. Pág. 20-25.

todo derecho divino y humano"; tal Encíclica, parte del reconocimiento de igualdades sociales, al establecer que no son iguales los talentos de todos, ni el ingenio, ni la salud, ni las fuerzas, y que a la necesaria desigualdad de estas cosas, sigue espontáneamente la desigualdad de la fortuna, por lo que es preciso acudir pronta y oportunamente en auxilio de los hombres de la clase proletaria.⁷

La diferencia más trascendente entre el *Manifiesto Comunista* y la *Encíclica Rerum Novarum*, consiste en establecer las causas y las posibles soluciones que se proponen para llegar a su cometido: dar un trato justo y digno a la clase trabajadora, cesando la explotación de que eran objeto; en nuestra opinión, ambos documentos en realidad no presentan tesis contradictorias, sino complementarias entre sí, aunque obviamente vistos los problemas sociopolíticos de la época desde distintas ópticas y perspectivas.

Así, al acentuarse las diferencias entre la clase capitalista y la proletaria, se volvió indispensable la promulgación de las primeras leyes modernas de protección al trabajador. De hecho, la primera *Ley del Seguro de Enfermedades* de que se tiene conocimiento, surgió en Francia en el año de 1850.

Resulta imperioso precisar que los sistemas de seguros sociales, como ahora los conocemos, tuvieron su cuna en Alemania; debido a que su Revolución Industrial, no logró la estabilidad y solidez necesarias, de tal suerte que al entrar en crisis trajeron consigo una sensible baja en la calidad de los productos que manufacturaban, menos ventas, reducción de salarios y hasta despidos masivos, lo que a su vez devino en graves tensiones sociales, a tal punto que se provocaron tendencias revolucionarias⁸.

Es importante mencionar que como figura simbólica de la política social concebida en Alemania a finales del siglo XIX, creada por el desarrollo industrial, lo fue el llamado "Mariscal de Hierro", el canciller Otto Von Bismark, ministro del rey de

⁷ Ídem.

⁸ Ídem.

Prusia y principal forjador de la unidad alemana, quien lograra aumentar el poder imperial a través de la expedición de leyes de excepción social y fuera autor de una importantísima estrategia de control del proletariado. Bismark, considerado el estructurador de la economía alemana, ya que a través de la intervención del estado en la economía local e internacional, se opuso rotundamente al capitalismo liberal; en 1869 expide una primera reglamentación para cuestiones de trabajo, protectoras de la vida y de la salud de los trabajadores, con normas reguladoras del trabajo de las mujeres y de los menores.

En el año de 1881, Bismark establece, para indudable beneficio de la clase trabajadora, un compendio de legislaciones que fueron la base para dar origen al seguro social, creando luego en 1883, un régimen del seguro de enfermedades; en 1884, decreta un régimen del seguro de accidentes laborales, y finalmente, en 1889, completa su aspiración al regular el seguro de vejez e invalidez.

También se le deben los notables avances en la regulación de las relaciones obreros patronales, mismos que han trascendido hasta nuestra época, resultando de gran avance la creación obligatoria de condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo, a fin de prevenir accidentes y enfermedades laborales.

Alemania mantuvo la convicción de que debía implantar un régimen amplio de seguridad social para las capas económicamente más débiles, y por ende, mayormente expuestas a enfermedad; fue en el año de 1911, cuando se completa el ciclo natural de esa serie de legislaciones aludidas, promulgándose al *Código Federal de Seguros Sociales*.

El ejemplo alemán pronto fue seguido por otros países, dando lugar a la formación de las primeras leyes de protección relativas a los accidentes de trabajo.

En este sentido los esfuerzos fueron muchos y diversos; cada país europeo recogía la aspiración de su gente y las necesidades de su industria, y, entonces con su sello característico propio legislaba para formar seguros sociales.

En el año de 1907, Inglaterra promulgó su *Ley de Reparación de Accidentes de Trabajo* y un sistema de asistencia para ancianos; en 1911, estableció una ley que abarca ramos de seguros diversos, en rubros tales como la enfermedad, la invalidez, el paro voluntario y la previsión de desempleo; aspectos de tal magnitud y alcance que convirtió a Inglaterra en *el líder mundial en materia de seguros sociales*⁹.

Ya desde entonces, el financiamiento de este tipo de seguros se basaba en la participación y contribución económica del estado, de los patrones y de los obreros asegurados; constituye esto una aportación de vital importancia a los sistemas de seguros sociales actuales.

La comisión revisora del sistema inglés de seguridad social, presidida por William Beveridge, en el año de 1942, presentó un informe conocido como *Plan Beveridge*, que implicaba una recopilación de todas las experiencias obtenidas mediante una política social permanente de garantía en contra de la miseria, la enfermedad, la desocupación y la ignorancia de la sociedad, a través del estado. Sobre esas bases, en julio de 1948 se promulgó la *Ley del Seguro Nacional*, con la cual Inglaterra establece su sistema de seguridad social integral.

A Sir William Beveridge, por sus valiosas aportaciones para alcanzar un sistema integral de seguridad social en Inglaterra, se le ha considerado como el padre de los Seguros Sociales Modernos. Sin embargo mucho contribuyó en todo ello el estadista inglés Sir Winston Churchill, ministro de guerra y defensa durante la Primera y Segunda Guerra Mundial, llevo el mensaje a muchos rincones del planeta de la nueva tendencia política, el llamado *Estado de Bienestar*, implementados por los países democráticos, con un profundo sentido de justicia social, que reunía

⁹ Ídem.

condiciones básicas para la existencia de un programa político de intervención económica de Estado. No podemos dejar de señalar que muchos otros países europeos como España, Italia, Suecia, Noruega y Dinamarca, adoptaron sistemas de seguridad social, importantes y trascendentes, a grado tal, que no solo su crecimiento económico, sino su estabilidad política y social, se vieron prontamente fortalecidas.

El *Estado de Bienestar*, consiste en la intervención directa de los órganos de gobierno, en ejercicio de su poder soberano, para imponer como política prioritaria el establecimiento de medidas económicas jurídicamente diferenciadas tendientes a favorecer a los sectores sociales menos privilegiados.

El también llamado *Estado Providencia*, surgió para abatir la miseria y la enorme brecha entre los pocos que tenían poco, con un eje redistribuidor de la riqueza en busca precisamente de un bien común.

Por último podemos agregar que, si la historia ha dado cuenta de la lucha permanente del hombre para acceder a un mundo más seguro y a una sociedad precisamente más humana, nos esforzaremos juntos en mantenerla siempre intacta, con el propósito de preservar y mejorar nuestro seguro social. Únicamente creando conciencia en la sociedad, al difundir y al explicar los derechos inalienables e irrenunciables que nos pertenecen, coadyuvaremos a lograr una cultura de estado responsable de su propia gente, al ser el pueblo, a fin de cuentas, la mayor riqueza de la nación.

1.2 ROMA.

1.2.1 LA MONARQUIA.

Para el estudio y desarrollo de este capítulo, es necesario que analicemos la historia del hombre con el objeto de entender los procesos por los cuales ha tenido que pasar con el fin de establecer la Seguridad Social. De la Monarquía Romana, es necesario conocer el conjunto de Instituciones y clases sociales que constituyeron la sociedad de aquel tiempo. Con tal motivo, es menester iniciar con la Cultura Romana, quien sistematizó el Derecho.

La Cultura Romana, gozaba de una Monarquía limitada, toda vez, que el Rex (Rey) era elegido por la asamblea popular (Populus) o Patricios con la aprobación del Senado (Senatus) o Consejo de Ancianos (Patres). Teniendo la función de "velar como sacerdote del cumplimiento de las ceremonias de culto público, custodiar los templos, ejecutar los ritos propiciatorios de las divinidades de la ciudad, conciliar y decidir en las controversias que surgiesen entre los jefes de las familias"...¹⁰

De tal manera podemos determinar que el Rex fungía como un juez, como general en jefe y como gran sacerdote de la comunidad; dejando la intervención del Senado en segundo término, debido a que su mediación solo era a petición del Rey.

Por lo que podemos apreciar que no existía una sensibilidad humana en el ejercicio de la función pública que beneficiara a la clase más desprotegida.

Los Patricios; eran descendientes de los habitantes que fundaron Roma, por ello gozaban de mayores privilegios, como fue el desempeñar cargos dentro del gobierno; en los Colegios de Sacerdotes, gozar de bienes y formar parte del Senado.

¹⁰ VENTURA SILVA, Sabino. *Derecho Romano*. Ed. Porrúa. México 1999. Pág. 15.

Los plebeyos, se les designaba con este nombre a todos aquellos descendientes que llegaron después de que se instituyó Roma, sus actividades eran de tipo urbano, de comercio, de artesanías etc., tenían derecho a votar pero no a ser elegidos para fungir en cargos públicos.

Los Clientes; eran aquellos hombres libres que se encontraban sometidos al Pater Familias, en virtud de que realizaban trabajos especiales (carpintería, herrería, artesanías, fontanería etc.), dichas actividades las realizaba bajo la autoridad de éste, quien en algunas ocasiones tenía compasión y de su suerte no les pedía tributo a cambio de su protección o representación, mas sin embargo les proporcionaba habitación y en ocasiones dependiendo de las circunstancias les brindaba la asistencia médica para alguno de los menores hijos de sus clientes.

Por otro lado, la Monarquía doméstica era dada al Pater Familias; quien ejercía una plena coacción sobre sus clientes, esclavos, hijos, nietos, nueras y esposa, incluso podía decidir sobre la vida o muerte de cada uno de ellos, siendo el único encargado de gozar del derecho de propiedad, de impartir la educación de sus miembros hasta la edad de 7 años, dirimir las controversias que se susciten dentro del núcleo familiar, de prestar el socorro y asistencia a sus miembros por estar al amparo de él; situación por la que podemos determinar y en cierta forma dilucidar que a pesar de que no existían garantías individuales para cada miembro, el Pater Familias tenía la obligación de velar por los intereses y la protección de las personas que estaban a su cargo.

Por ello es aquí donde podemos apreciar que existían Pater Familias benévolos que sentían gratitud por aquellos infelices seres que por azar del destino habían nacido bajo la potestad de otro ser, en tal sentido su condición social podía mejorar a comparación de otros seres humanos que carecían de personalidad, cabe hacer notar que en esta sociedad, lo común era que el ser humano desventurado por el destino como el cliente o el esclavo, recibieran el trato de una cosa o si mejor le iba, como de bestia de carga.

En la época de Servio Tulio, se logra definir las primeras ayudas mutuas a través de los Colegios Romanos enfocados a los comerciantes marítimos, en donde se les protegía de cualquier daño o pérdida de su mercancía; estos cuidados se extendían hasta los familiares de los guerreros, en caso de morir en la lucha, por ello recibían una contribución para los gastos funerales y para auxiliarse en caso de enfermedades.

En el Digesto también florecen varias instituciones como la de *Collegia Complitalicia* siendo cofradías religiosas formadas por barrios donde vivía la plebe, se reunían para celebrar sus fiestas anuales en honor de los dioses lares, ofreciendo sacrificios y banquetes a sus integrantes, las *Socialitates Sacrae* eran cofradías que agrupaban a los patricios en el culto de sus dioses; el *Collegia Artificum Vel Opificum*, agrupaba exclusivamente a profesionales¹¹.

Los verdaderos Colegios Romanos gozaban de una organización interna libre, sin más límites respecto del Derecho Público, aun cuando se encontraban bajo la potestad del Senado o del Emperador, no podían inmiscuirse en su administración o vida interna; sus estatutos u ordenanzas eran establecidas por los mismos Colegios, y enunciaban los fundamentos de la organización, régimen de gobierno, relaciones de confraternidad; eran administradas por los *dunviros* o de los *cuatorviros*, (magistrados elegidos cada 5 años); por un patrón como jefe supremo y defensor de estas agrupaciones ante los designios de los poderes públicos, protector más de nombre que de hecho. Su misión era defender los intereses societarios, controlar la administración y las prestaciones que se efectuaban.

En este sentido vislumbramos los primeros indicios de las actuales estructuras orgánicas que rigen a las instituciones de defensa de la clase social, frente al Estado.

Estas figuras aparecen íntimamente ligadas al Estado, toda vez que las artes a las que se dedicaban los Colegios Públicos eran indispensables para la vida del

¹¹ VENTURA SILVA, Sabino. Op cit . Pág. 20..

pueblo, tal es el caso de los navegantes artesanos, panaderos, carniceros entre otros.

Por lo dicho con antelación podemos precisar que “No faltaron en Roma Instituciones que de manera directa o indirecta, organizaron la ayuda a los asociados, una acción sistemática con objeto de mitigar los efectos de la inseguridad social.”¹²

1.2.2 LA REPUBLICA.

La palabra República de acuerdo con Cicerón proviene de “res pública”, que significa una cosa común, es decir, que todo actuar no puede estar en una sola persona, sino que el poder estará conferido en varias manos y en la observancia del pueblo mismo.

Dadas las circunstancias y el excesivo poder absoluto que fungía el Rex en la Monarquía, que iba desde el pueblo hasta los núcleos familiares; aunado al despertar de los derechos políticos de los plebeyos frente a los Patricios, dieron la pauta para ampliar el terreno de la República Romana, en el periodo de 510 a.de J.C.

A raíz de las Guerras Púnicas, se empieza a desmembrar la clase media rural, como base de la Republica, para reemplazarlo por aquellos que llamaban esclavos, toda vez que para el patricio rico, poseedor de la tierra le resultaba menos costosos y más redituable emplear a los soldados enemigos vencidos en combate para convertirlos en esclavos, esta situación contribuyó a la desaparición de la clase media; al grado de cimentar la economía romana en el trabajo de los esclavos y la dureza con la que eran tratados. De tal manera que podemos conjeturar que también hubo tratos especiales para algunos esclavos, verbigracia, los esclavos privilegiados llámense gladiadores o boticarios, toda vez que, para adquirirlos debían ser

¹² BRIZEÑO RUIZ, Alberto. *Derecho Mexicano de los Seguros Sociales*. Pág. 47. ed., Porrúa. México 1997.

enajenados a un precio mayor, así como el deber de proporcionarles cuidado necesario, en discrepancia a la otra mayoría de esclavos que estaban marcados por experimentar condiciones infrahumanas, por ser adquiridos bajo contratos o para desempeñar actividades de agricultura, minería, entre otras; estaban destinados a padecer de la protección, del alimento, de un techo, y de todo medio indispensable para subsistir, por lo que solo podían aspirar a condiciones paupérrimas de higiene y de seguridad, en tal sentido, establecemos que en esta clase social no existía seguridad social alguna o aquellos medios necesarios para sobrevivir, aunado a la multicitada desigualdad social que prevalecía en aquel tiempo.

Por el siglo II y III a. de J.C., Cayo Graco logra adoptar la Ley Frumentaria, por la cual se obliga al estado Romano a comprar trigo y a venderlo a bajo precio con fin de ayudar a los necesitados.

Debido a las constantes guerras en que se cibió Roma, y al crecimiento de la vida colectiva, hizo que el cargo de "Consulado" se fuera extinguiendo para dar paso a una serie de figuras denominadas "Magistrados" que en la actualidad podrían ser los famosos cargos públicos como lo fue: el Tribunal Militar, conformado por plebeyos; la Censura, encargada de realizar cada cinco años los censos de la población, primero para fines religiosos y luego para llevar un control fiscal; la Censura participaba en la justicia penal y en la imposición de las multas, así como de la administración de las finanzas públicas, a la Pretura, se le confiaba la administración de la justicia civil; los Ediles, delegaban funciones de orden en las calles y mercados; la Dictadura, tenía participación en casos de emergencia, crisis nacional y guerras.

Figuras que sin duda alguna nos hablan de que existió una Democracia, toda vez que el poder estaba en varias manos, sin embargo podemos deducir lo mismo respecto de la seguridad social, a pesar de que existían Magistrados y demás Instituciones para dar mejor armonía dentro de la sociedad, aun no emergía un cargo público para poder regular dicha concepción, pero tampoco podemos dejar al

descubierto que acaeció "...un derecho universal que responde a la naturaleza racional y social del hombre".¹³ Codificado en la ley de las XII tablas del año 451 al 450 a. de J.C., considerada como la Carta Magna de la plebe, misma que logró tocar algunos puntos de la seguridad social tanto de Patricios como de Plebeyos, por ejemplo: en la Tabla I; se instauraba que en caso de enfermedad, edad o minusvalía se le debería dar el medio adecuado para su traslado diario y en caso de negativa, los Patricios o Plebeyos tampoco podían recibir medio de transporte o vehículo. Es decir que se contempla el supuesto de que si alguien, llámese Patricio o Plebeyo, tenía el derecho de poder disfrutar de una montura (cabalgadura), como indemnización a la disminución de sus capacidades.

Ahora bien la Tabla VII, contempla el hecho de que si alguien pierde un miembro, por ejemplo en la mutilación, si es que no se llegara a un acuerdo en cuanto a la forma de pago, en referencia al lisiado podía solicitar la aplicación de la Ley del Taleon, dejando al descubierto la contusión dentro del área de trabajo o por el Pater Familias quien lo realizará, es decir, que ya no importaba el lugar sino el hecho de comisión, también se especificaba que en caso de no llegar aun arreglo o se negara reparar el daño, el ofendido podría cobrar con la misma moneda, es decir lo que significaba que se podía causar la misma lesión que le originó el ofensor, en este tipo de acciones era necesario la existencia de una autoridad u organismo capaz de dirimir las controversias suscitadas y que a su vez fueran lo suficientemente coactivos para extinguir la aplicación de la ley.

A pesar de que esta ley busco mejorar las condiciones de los plebeyos, dejó descubierta la garantía de igualdad ya que al momento de hacer una cotización o indemnización dependiendo del grado de confusión provocada al cuerpo humano, se tomaba en consideración el status social del individuo.

En esta época el poder público se integraba por el senado, comicios y los magistrados:

¹³ SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría del Estado*. Ed. Porrúa. México, 1999. Pág. 704.

SENADO:

Durante este periodo todas las cuestiones se consideraban importantes y se necesitaba estar perfectamente capacitados para sumir asuntos relacionados con la paz y la guerra. Los plebeyos, que había estado excluidos del senado, finalmente son aceptados en él.

COMICIOS:

Los comicios *curiados* pierden importancia e intervienen sólo en determinados actos religiosos y de derecho privado, tales como las abrogaciones y la confección de los testamentos. Funcionaban sin la participación efectiva de los ciudadanos y estaban constituídos por treinta lictores que representaban a cada una de las curias; se reunían siempre bajo la presencia del gran pontífice, jefe de la iglesia en el periodo de la República.

MAGISTRADOS:

La figura del Rey es sustituida por dos magistrados, ésto es que los altos funcionarios públicos, llamados cónsules¹⁴, que eran los jefes civiles y militares del Estado, elegidos por los comicios y cuyo cargo duraba un año. Por otro lado la autoridad religiosa se separaba de los poderes civiles y es confiada al gran pontífice.

De igual forma al lado de los cónsules aparecieron otros magistrados que también participaban en el gobierno de la ciudad.

¹⁴ Cfr. Esta primera época de la republica se le conoce también con el nombre de consulado.

Ahora bien los magistrados detentaban un poder muy amplio¹⁵; algunos de ellos tenían el *imperium* o facultad discrecional de mando, que incluía la *coercitio* o poder disciplinario, la *iuris dictio* o facultad de administrar justicia y el *ius agendi cum populo o cum senatu*, o derecho de convocar y presidir a las asambleas cívicas o al senado.

Por otro lado, los cargos eran de elección popular y se desempeñaban de forma gratuita, sin que el magistrado recibiera emolumentos; por tal motivo el cargo se definía como un *honor* y la carrera política era denominada *cursus honorum*.

Las Magistraturas podían ser patricias o plebeyas. Las patricias son las más antiguas y siguieron llamándose así después de que los plebeyos pudieran acceder a ellas: primero en lo que se refiere al consulado en el año de 367 a. C., y después a todas las demás.

Las Magistraturas a su vez podían ser ordinarias o extraordinarias: unas existían siempre, de forma habitual, como órganos estables del gobierno, mientras las segundas solo aparecían en casos de excepción, para resolver situaciones de emergencia como las provocadas por crisis políticas o económicas internas o externas, o a causa de alguna calamidad pública.

1.2.3 EL IMPERIO

Dicha etapa del imperio es mejor conocido con el nombre de Imperio Absoluto con el cual todos los poderes se concentraban en manos del Emperador, es una época de franca decadencia la cual abarca desde el inicio del reinado de Diocleciano en el año 284 hasta la caída de la ciudad de Roma en el año 476, por lo que toca al imperio Romano occidental, y no es hasta el año de 1453 en la fecha en que cae la Ciudad de Constantinopla y termina así el Imperio Romano de Oriente¹⁶.

¹⁵ MORINEAU IDUARTE, Marta e IGLESIAS GONZALEZ, Román, *Derecho Romano*. Ed. Harla. México 1998. Pág. 11.

¹⁶ Idem.

Durante este periodo se dieron incontables levantamientos y guerras civiles, así como invasiones de los pueblos bárbaros, a quienes resultaba cada vez más difícil de contener.

El periodo del Imperio absoluto corresponde en cuanto a la historia del derecho se refiere, a la fase del derecho posclásico, por lo que los juristas¹⁷ de dicha época se dedican más bien a ordenar y compilar la producción jurídica de las fases anteriores.

COMPILACIONES JURIDICAS PREJUSTINIANAS:

Tenemos en la época de Diocleciano, el llamado *Código Gregoriano*, después el *Código Hermogeniano*, ambos de carácter privado. El primero era el más completo y contenía constituciones dictadas entre los años 196 y 295, por lo que Toca al segundo, era complemento del anterior e incluye Constituciones de 291 a 324.

Así también durante el reinado de Valentino III en Occidente y Teodosio II en Oriente, en 426, se publica una colección de jurisprudencias, llamada *Ley de Citas*; donde se señalan opiniones de diversos emperadores como Gayo, Papiano, Paulo, Ulpiano y Modesto; bajo el reinado de los emperadores mencionados, se publicó una codificación en 438, de carácter oficial, llamada *Código Teodosiano*. Contiene ordenadas y clasificadas las constituciones emitidas desde Constantino hasta ese momento.

Con posterioridad las Constituciones de ambos imperios son recopiladas y publicadas con el nombre de *Nuevas Teodosianas* y *Posteodosianas*. A la caída del

¹⁷ Ibidem. Pág. 19 y 20.

Imperio de Occidente en 476, se crearon nuevos reinos tales como el de los ostrogodos, el de los visigodos y el de los borgoñones, existieron leyes para los bárbaros y para los romanos ordenamientos tomados del propio Derecho Romano, Leyes Romanas, es decir Romano-Bárbaras; las cuales son tres: El Edicto de Teodorico, La Ley Romana de los Visigodos y la Ley Romana de los Borgoñones.

En el año de 527, asciende al trono imperial el emperador Justiniano que reino hasta el año 565. Destacan sus obras en el ámbito político-militar, como en el religioso y en el jurídico.

En el primer aspecto pretende restaurar el antiguo Imperio Romano, en lo religioso trato de unificar las creencias e imponer el cristianismo ortodoxo como religión oficial del imperio; en lo jurídico llevo a cabo una labor legislativa, gracias a la cual podemos estudiar ahora el Derecho Romano.

Con la muerte de Justiniano, termina lo que se conoce como primera vida del Derecho Romano; al conjunto de su labor jurídica se le conoce con el nombre de *Corpús iuris civiles* ¹⁸ y esta compuesto por *el Código, el Digesto, las Instituciones y las Novelas*.

EL CÓDIGO: Reúne a los Códigos Gregorianos, Hemogeniano y Teodosiano en una sola obra; se le conoce como el Código de Justiniano, dividido en doce libros.

EL DIGESTO: Conocido también con el nombre de *Pandectas*, era una colección compuesta por citas de los escritos de los grandes jurisconsultos clásicos.

¹⁸ Cfr. Este nombre se le da por primera vez en el siglo XVI para distinguirlo del *corpus iuris canonici*, recopilación de derecho canónico.

LAS INSTITUCIONES: Obra elemental dirigida a la enseñanza del derecho; prácticamente un libro de texto en cuyo preámbulo se dan una serie de consejos para aquellos que se dedican al estudio de las leyes.

LAS NOVELAS: Constituciones Imperiales publicadas después de los Códigos.

Este Código contenía reglas simples, ajustadas a una comunidad agrícola, establecía la igualdad ante la Ley de los Patricios y Plebeyos, se erigió como la fuente de todo Derecho Público y Privado Romano, lográndose fusionar el *Ius Civile* y el *Ius Gentium* para consolidarse en una sola legislación capaz de englobar y eliminar la condición social de cada individuo. Sus aportaciones sirvieron para legislar todo aquello que una vez se perfilaba como una Ley, y sólo así muchas de las disposiciones contenidas por ejemplo en la Ley de las XII Tablas adquirieron el carácter coactivo, aun así, no podemos hablar de una legislación en materia de Seguridad Social.

En este periodo se reglamenta la producción industrial y las actividades comerciales a través de los Colegios Profesionales, el carácter de esta corporación es de órgano del Estado.

Con la caída del Imperio Romano de Occidente varias de las funciones que cumplían los funcionarios Imperiales, fueron tomadas por la Iglesia Católica, por ello más adelante los Católicos con el advenimiento del Cristianismo "crean establecimientos para socorrer las necesidades humanas; escuelas, hospitales, casas de caridad destinadas al cuidado y educación de los huérfanos, organizaciones para la asistencia domiciliaria de necesitados..."¹⁹. En tal sentido podemos considerar a la Iglesia Católica, como la única Institución capaz de organizar hermandades y asociaciones de caridad para auxiliar a los menesterosos. Los lazos de unión de estas organizaciones, se centraban en la identidad de culto e ideológicas, teniendo como designio la ayuda mutua exclusiva para sus feligreses.

En la Edad Media, cuando se regulan las funciones de los hospitales, dados en donación a la iglesia católica, para otorgar atención médica a los enfermos, a los carentes de recursos económicos; en el siglo VIII al XIII localizamos la figura del Feudalismo, surgido tras las secuelas del repartimiento de tierras que hacía el Rey a sus caballeros en compensación de sus luchas, en el siglo VII sobresale la figura del Señor Feudal, el cual tenía bajo su poder tierra y campesinos, lo cual le permitía sustituir el régimen esclavista adoptado por Roma, ahora la economía estaba sustentada en la producción agrícola promovida por las costumbres germánicas.

En esta etapa también sobresale el Señor Cacique, que era aquella persona encargada de brindar protección, alimento, techo de sus siervos y hombres libres, sometidos a él de manera voluntaria, propiciando condiciones paupérrimas de trabajo.

1.3 ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

Tomemos como punto de partida el movimiento armado revolucionario, el cual representó la lucha de las mayorías inconformes con la realidad de la nación y se caracterizó por ser popular, eminentemente social, así como reivindicatorio de las clases obreras y campesinas, revolución social que al cristalizar incorpora las garantías de los derechos sociales a la Constitución Federal de 1917, misma que si bien multirreformada, aún nos rige. Podemos decir que la mayor lección que nos legara nuestra revolución mexicana, se resume en que ninguna libertad se gana sin esfuerzo, ni se conserva sin lucha.

A raíz del inicio de la precitada lucha revolucionaria, los ideólogos y líderes de dicho movimiento armado tenían como principal objetivo liberar al pueblo de las enormes insatisfacciones sociales que le aquejaban, pretendiendo quitarse de encima los siete lustros de dictadura porfirista que trajo consigo grandes problemas

¹⁹ BRIZENO RUIZ, Alberto. Op cit. Pág. 49.

sociopolíticos y militares, mismos que evidentemente originaron un estancamiento industrial. La lucha por la fijación de los derechos y deberes de la sociedad y de los hombres, así como por la determinación de los principios destinados a resolver los grandes problemas nacionales, constituye sin lugar a dudas el trasfondo de nuestra etapa histórica.

Sin duda alguna, la Revolución fue la revelación dialéctica de nuestro tiempo, no significó solamente la suma de miles de mexicanos muertos, sangre que tiñó nuestros campos en una lucha cruenta y fratricida; estamos convencidos de que significó y sigue significando, la suma de voluntades, pensamientos e ideales de un pueblo en busca de la libertad, la justicia social y la democracia²⁰.

De lo anterior antes mencionado, podemos agregar, que los hombres que hicieron la Revolución demandaban un mínimo de justicia en la vida social y en las relaciones de trabajo; la esencia de una Constitución en su *declaración de derechos*: la cual determina el grado de la dignidad humana. El problema de México estriba pues, en el cumplimiento generoso y tal vez la superación de sus tres preceptos fundamentales, el artículo 3° Constitucional para impartir instrucción a todos los hombres; del artículo 27 constitucional para entregar el campo a los campesinos; que son los dueños; y el artículo 123 constitucional para hacer del trabajador una persona digna.

De ahí que las concepciones doctrinales de nuestro Seguro Social surgieran apenas iniciando el siglo pasado, cuando los partidos políticos discutieron y publicaron sus programas de acción, que al paso de los años, con la consolidación de ideas victoriosas, llegaron a estructurar el ideario de la revolución mexicana.

En nuestro país, la primera referencia clara sobre Seguridad Social se encuentra en el Programa del Partido Liberal, publicado por el grupo de los hermanos Flores Magón, exiliados en San Luis Missouri, Estados Unidos, el 1° de

²⁰ RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Op cit. Pág. 57 y 58.

Julio de 1906, en cuyo punto 27, incluido en el capítulo de Capital y Trabajo, proponía obligar a los patrones a pagar indemnización por accidentes laborales y otorgar pensión a los obreros que hubiesen agotado sus energías en el trabajo.

Remontándonos en la historia, en el año de 1909, al organizarse el Partido Democrático que fuera liderado por el Licenciado Benito Juárez Maza, hijo del Presidente Juárez, publican su *Manifiesto Político* en el que planteaba la necesidad de expedir leyes sobre accidentes de trabajo y disposiciones que permitieran hacer efectiva la responsabilidad de la empresa en los casos de accidente. El 25 de abril de 1910, Don Francisco I. Madero, al aceptar la candidatura para la presidencia de la República por el Partido Antirreeleccionista, se comprometió públicamente a presentar iniciativas de ley para asegurar pensiones a los obreros mutilados en la industria, en las minas, o en la agricultura, o bien pensionar a sus familias cuando aquellos pierdan la vida en servicio de alguna empresa. Ya como Presidente de la República, Madero, en diciembre de 1911, formula las bases generales para una legislación obrera que, tocaba aspectos como; condiciones de seguridad y salubridad en los talleres y fábricas, al igual que la previsión social y seguros obreros. Pero la rebelión de Pascual Orozco impidió continuar con esos estudios para elaborar el proyecto de ley que tenía planeado.

En el año de 1913, después del asesinato del Presidente Madero, con un Congreso de la Unión bajo la opresión de Victoriano Huerta, los Diputados Eduardo J. Correa y Román Morales, presentaron el 27 de mayo un proyecto de *Ley para remediar el daño procedente del riesgo profesional*. Mediante una "Caja de Riesgo Profesional"; por su parte los Diputados José Navidad Macías, Luis M. Rojas, Alfonso Gravioto, Miguel Alardín, entre otros, presentaron a la Cámara de Diputados, el 17 de septiembre de 1913, *el primer proyecto de la Ley de Trabajo*, con el fin de plantear soluciones a los problemas actuales que aquejaban, como; contrato de trabajo, descanso dominical, salario mínimo, habitación del trabajador y educación de los hijos de los trabajadores; y en lo que nos interesa ahora a nosotros en este estudio, que en dicho proyecto se incluyó un *capítulo del seguro social*, en que por cierto en

esa época, se entendía solamente como una parte de la legislación laboral. Todas estas iniciativas quedaron pendientes, ya que el Congreso fue disuelto y los diputados encarcelados por las fuerzas usurpadoras huertistas.²¹

Consumado el movimiento revolucionario, el General Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente para elaborar la Constitución Política que nos habrá de regir, la cual fue discutida en asamblea celebrada en la ciudad de Querétaro entre diciembre de 1916 y enero de 1917, se determinó el compromiso de atender con mayor énfasis la problemática de los derechos sociales, plasmándose los relativos al trabajo del campo y de la fábrica, finalmente contemplados en los artículos 27 y 123 constitucionales, en los que se fijan las reglas para el reparto y tenencia de la tierra, al igual que para la regulación de las relaciones obrero patronales con evidente justicia social.

Los nuevos derechos sociales constituyeron la gran innovación de la Norma Fundamental en nuestro país, habiendo quedando plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, que fue la culminación del movimiento revolucionario de principios del siglo pasado; en términos generales puede afirmarse que nuestra Carta Magna conservó la estructura de la Constitución Federal de 1857, en el artículo 123, en su fracción XXIX, el texto original de dicho precepto establecía literalmente:

“Artículo 123.- XXIX.- Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular”²².

²¹ CHAVARRIA MARTINEZ, Jorge Humberto. *Conferencia sobre la Constitución Mexicana de 1917*. Guadalajara, Jalisco, 1993. Pág. 58 y 59.

²² TRUEBA URBINA, Alberto. *El Nuevo Artículo 123*. Ed. Pomua; México 1998. Pág. 69.

No obstante, esta innovación legislativa fue un enorme avance de muy alto contenido revolucionario, al igual que el resto de las disposiciones para regular los factores de la producción, pues hasta antes de la redacción del ya mencionado artículo, el contrato de trabajo era considerado como una "modalidad" del contrato de arrendamiento, donde el trabajador, se equiparaba a una mercancía, una cosa o un bien, sin las garantías principales para protegerlo, así también, no se había consagrado el derecho de libertad de asociación ni se acondicionaban los locales en que se presentaba el trabajo, mucho menos se podía pensar en mejores prestaciones económicas o en los servicios que luego habrían de otorgar a los seguros sociales.

Así entonces, se concibió que el trabajo debe merecer todas las garantías económicas, políticas y sociales, por que es el medio esencial para producir los bienes y satisfactores de las necesidades del hombre y de la sociedad, asegurando su propia existencia; genero también las llamadas *garantías sociales, que protegen a las personas no como individuos, si no como miembros de una clase o grupo social determinados*, e imponen obligaciones activas al Estado para intervenir a favor de estas clases o grupos. *Los derechos laboral, agrario y luego el de seguridad social, son producto de estas garantías sociales, fruto del hecho y del derecho, de la revolución y de nuestra Constitución Federal*²³.

Respecto de la trascendencia de nuestra Constitución Política, podemos afirmar; que la Constitución ha sido contemplada desde diversos puntos de vista: Aristóteles la concibió como realidad, como organización; Lasalle la definió como la suma de los factores reales de poder de una nación; Schmitt, como las decisiones políticas fundamentales del titular del poder constituyente; Herman Heller, como un ser al cual dan forma las normas; Andre Haurioru, como el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos; Vanossi, como el conjunto de reglas del juego político.

²³ Idem.

La Constitución real de un Estado no es únicamente la realidad ni el cuaderno que recibe ese nombre, sino el punto en el cual la realidad jurídicamente valorada y la Constitución escrita se encuentran. Es decir, la Constitución no es solo un ser o únicamente un deber ser, si no que es un ser deber-ser....., *depués de cada una de las palabras de la constitución se encuentra nuestra historia nacional*; en cada una se inscriben las reglas del hacer político mexicano y nuestro proyecto de vida colectiva; en cada una se ven reflejados los anhelos y aspiraciones sociales; en cada una están inscritas las garantías y los procedimientos para hacer efectivas las facultades que señala y fortalecer así nuestro Estado de derecho; en cada una de ellas esta lo que México es y debe ser.²⁴

Categorícamente es posible afirmar entonces, que la idea de los seguros sociales en México, al igual que nuestro derecho del trabajo, son producto del multicitado movimiento revolucionario gestado en la primera década del siglo XX, pues antes de esa época no encontramos ningún antecedente. Así las cosas, La Constitución Federal, introdujo a nuestra historia moderna entre otras ideas transformadoras, dos temas vitales:

- a) por un lado, *la reforma agraria*, contenida en el artículo 27 constitucional, para beneficio de la clase campesina; y
- b) por el otro, *la legislación del trabajo*, que contenía la semilla que al paso del tiempo y con el avance legislativo, político, económico y de la propia sociedad, haría germinar el derecho de la seguridad social, ambos contemplados en el artículo 123 constitucional.

En relación con el precepto constitucional comentado, se crearon en el país pequeñas cajas de socorro, cajas populares de crédito, cajas de capitalización y otras organizaciones afines, con el propósito de inculcar y difundir la previsión popular. Un ejemplo de ello fue la proliferación de leyes del trabajo promulgadas por

²⁴ CARPIZO, Jorge. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 1995. Pág. II.

los congresos locales de diversos estados de la Republica, en las cuales se ocupaban de los riesgos profesionales y sus consecuencias solamente desde una perspectiva estrictamente laboral y no de seguridad social.

Retomando nuestro tema central, debemos señalar que correspondió al General Álvaro Obregón el merito de haber promovido el *primer proyecto de ley del Seguro Social*, el 9 de Diciembre de 1921, a consecuencia de haberse ocupado en resolver los problemas obrero patronales en los cuales esperaba encontrar una solución en gran medida en la aplicación de los seguros Sociales; sin embargo carente de todo apoyo y de una información adecuada dicho proyecto contenía grandes deficiencias, aunque de cualquier forma nunca fue aprobado por el Congreso de la Unión. Este proyecto constituye el mayor esfuerzo realizado para reglamentar la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional.

En el año de 1928 se constituye al fin una comisión encargada de preparar un capitulo de seguros sociales el cual formaría parte de la proyectada Ley Federal del Trabajo, dicho proyecto contenía avances enormes en la forma de constituir un seguro social para proteger a los trabajadores del campo y de la ciudad; por primera vez se plantea un sistema de contribución tripartita para financiarlo. En 1932 se expidió una la Ley del Seguro Social obligatorio en el periodo presidencial de Pascual Ortiz Rubio, ya que con anterioridad en 1931 fue promulgada la Ley Federal del Trabajo la cual continuo con la idea de asegurar algunas ramas del Seguro Social en Instituciones privadas fundamentado en el artículo 305, el cual establece lo siguiente:

"Los patrones podrán cumplir las obligaciones que les impone este titulo, asegurando a su costa al trabajador a beneficio de quien deba percibir la indemnización, a condición de que el importe del seguro no sea mayor que la indemnización. El contrato del seguro deberá asegurarse con empresa nacional".

Al aprobarse el primer plan sexenal de gobierno, entre otros puntos y con relaciona a los seguros sociales, se estableció:

- a) La implantación del seguro social obligatorio aplicable a todos los trabajadores, sobre la base de la participación de los tres sectores básicos, estado , trabajadores y patrones;
- b) Que se continué con los estudios técnicos básicos para llegar a la implantación de los seguros sociales a la brevedad posible expidiéndose la Ley correspondiente para el efecto de que de los trabajadores puedan ser amparados en los riesgos no previstos por la Ley Federal del Trabajo, tales como enfermedades generales, maternidad, invalidez, paro y retiro por vejez; y
- c) Como un capitulo en materia de crédito, iniciar la integración de un sistema de seguros que sustraiga del interés privado a esta parte importante de la economía.

Así entonces, para que México pudiera contar con una Ley del Seguro Social tuvieron que transcurrir más de 25 años desde la promulgación de la Constitución de 1917, así como más de 13 años de haberse reformado la fracción XXIX del hoy apartado "A" del artículo 123 de nuestra Carta Magna.²⁵

Al establecerse en el Instituto Mexicano del Seguro Social se crea un ambiente de desconfianza, posteriormente gracias al esfuerzo de los tres sectores que lo conforman, se pudo constituir en nuestro país uno de los mejores instrumentos de que se dispone para afianzar y extender el progreso social. Se encomienda la gestión de este sistema de seguridad social a un organismo público descentralizado con las siglas del IMSS; es conveniente afirmar que el 15 de enero de 1943 el derecho de la seguridad social comienza a adquirir un principio innegable de autonomía, tendiente a la separación definitiva con respecto del derecho laboral,

²⁵ ALONSO GUTIERREZ, José Félix. *Seguridad Social*. Ed. Secretaría de Salud. México 1999. Pag. 120-125.

aún y cuando estuvieran permanentemente relacionados al ser ambas legislaciones sociales reglamentarias del artículo 123. Se inició en el Distrito Federal propagándose a todo el territorio nacional, integrándose las llamadas cajas regionales del seguro social, hasta conseguir su consolidación definitiva, se inició asegurando exclusivamente a los trabajadores, al considerarse que era conveniente que todos los grupos sociales contemplados en la Ley sin distinción alguna estuvieran asegurados, lo que no era factible por una serie de razones técnicas y actuariales.

Desde entonces hasta la fecha la extensión del régimen del Seguro Social a los sectores desamparados no ha sido tarea fácil, pues los problemas no pueden ser resueltos solamente con la aplicación mecánica de los métodos y procedimientos, de tal modo que por más que fuera deseable incorporar a otros núcleos poblacionales cuyas condiciones de vida exigen soluciones mucho más tangibles las cuales afectaban directamente al núcleo de población.

1.4 ORIGEN Y DESARROLLO

El México moderno así como en todo el mundo, no puede explicarse sin las instituciones de Seguridad Social que se han construido a partir de la Revolución Mexicana. Entre ellas destacan, de manera fundamental, *el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado, el instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, y el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia*. Gracias a esas instituciones, el país tiene un perfil actual y dispone de una plataforma para encarar los retos que plantean el desarrollo y las crecientes demandas de su población en salud, vivienda, pensiones, etc. Las grandes, medianas y pequeñas obras de seguridad social, han sido el instrumento de la política social del Estado mexicano que ha permitido imprimirle un impulso modernizador²⁶.

²⁶ DUGUIT, León. *Derecho Constitucional*. Ed. Ariel. México 1997. Pág. 142 y 143.

A continuación desarrollaremos el origen de las Instituciones antes mencionadas, en base a la Seguridad Social en México:

ORÍGENES DEL IMSS

El 3 de julio de 1942, la Comisión presentó la iniciativa de Ley del Seguro Social al Presidente de la República, para la elaboración de ésta, la Secretaría del Trabajo tomó en cuenta tanto la experiencia que se deriva de los diversos proyectos de Ley del Seguro Social, como las más valiosas enseñanzas de otros países.

El proyecto conceptualizó al Seguro social como un sistema contra la pérdida del salario y trató de cubrir, en forma total, todos los riesgos que pudieran afectar la estabilidad en su percepción, coordinándolos dentro de una ley completa. En esta forma se constituyó en verdadero código integral del seguro social, que abrigó los riesgos de las enfermedades generales, la maternidad, la invalidez, la vejez, la muerte y la cesantía en edad avanzada.

Para hacer viable la realización del sistema se previó que su aplicación sería paulatina y gradual, tanto en lo referente a los diferentes seguros, como a las circunscripciones territoriales en que se implantara, concediendo prioridades a las regiones que por su situación, densidad de población asegurable, desarrollando industrial y posibilidad de establecer los servicios correspondientes, ofrecieran las condiciones más favorables para su financiamiento.

El proyecto estableció que para obtener los fondos requeridos por las grandes obras del Seguro Social, la contribución económica se haría en forma tripartita y ascendería a una equivalente al 12% de los salarios pagados. Para determinar las

cuotas que deberían pagar los trabajadores y los patrones se estableció una tabla de grupos de salarios en la que se distribuyeron los asegurados según su jornal diario.

Ahora bien en razón de los casos de accidentes y enfermedades profesionales se le otorgaría a la víctima totalmente incapacitada, una pensión vitalicia la cual ascendería aproximadamente a un 60% de su salario.

En incapacidad parcial la pensión se determinaría en proporción con el daño causado. Para proteger al obrero contra la enfermedad, el proyecto de Ley proporcionaba asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica y un subsidio en dinero proporcional al salario percibido.

En cuanto a la organización y administración del sistema del Seguro social el proyecto ordenaba la creación de una institución de servicio público descentralizado, con personalidad jurídica propia y con libre disposición de su patrimonio, que se denominaría "Instituto Mexicano del Seguro Social".

Ya para el año de 1942 en el mes de Septiembre tuvo lugar en Santiago de Chile, la primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, a la cual asistió en representación de México el Lic. Ignacio García Téllez. Por lo que se presentó el proyecto de Ley del Seguro Social Mexicano, que cumplía con todas las recomendaciones y requisitos del sistema de protección a los trabajadores.

De esta manera tanto los empresarios junto con los comerciantes y las compañías de seguros iniciaron una lucha en contra de la instauración del Seguro Social. Las principales objeciones fueron²⁷:

²⁷ DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ed. Ariel. Barcelona 1998. Pág. 20y 21.

1. Que el IMSS competiría con los seguros privados en forma desleal, ya que las compañías privadas de seguros estaban sujetas a la vigilancia de la Secretaría de Hacienda y el Instituto no.
2. El artículo 27 de la Ley no autorizaba que los patrones contrataran seguros de grupo con empresas privadas.
3. El Instituto tenía la facultad de verificar los seguros de riesgo y enfermedades profesionales cuando en la mayoría de los países ese seguro, aunque obligatorio, podía contratarse libremente.

Para el 10 de Diciembre de 1942, Manuel Ávila Camacho envió la iniciativa de Ley del Seguro Social al Congreso de la Unión, el cual aprobó el proyecto por unanimidad el 29 de Diciembre. De esta manera surgió a consecuencia de los ideales de justicia social proclamados por la Revolución de 1910, el Instituto Mexicano del Seguro Social nació a la vida pública en 1942 con personalidad jurídica propia, como un organismo descentralizado con las características y atribuciones que le asignó la Ley aparecida en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943.

A partir de entonces y a lo largo de todo este tiempo ha significado una importante presencia dentro de la vida nacional. Por su estructura tripartita y su vocación solidaria, funcionó desde el primer momento y cada vez más a medida que se consolidó como un elemento que promovió la redistribución de la riqueza, así como el desarrollo social en un ámbito de acción en continuo avance.

Podemos mencionar que en diferentes épocas de expansión pudo manifestarse como uno de los principales instrumentos para llevar el progreso a un sector creciente de la sociedad, en tiempos difíciles ha demostrado también servir, en buena medida, para contrarrestar algunos de los más graves efectos de la crisis.

EVOLUCIÓN Y EXPANSIÓN DEL IMSS

El primer Director General del organismo fue el abogado Vicente Santos Guajardo instalando la primera sesión del Consejo Técnico en enero de 1943. En este mismo año se determinó que el Seguro social empezaría a funcionar dentro del Distrito Federal, en todas sus modalidades, a partir de 1944.

El siguiente paso fue proceder a la inscripción de patrones, la cual se llevó a cabo convocándolos por orden alfabético, según las diferentes clases de empresas.

Ya para enero de 1944 García Téllez asumió públicamente la dirección del IMSS y pronunció un breve discurso ante los trabajadores del dicho Instituto en el que expuso con claridad como la legislación sobre seguridad social en nuestro país venía a ser la respuesta del gobierno mexicano emanado de la Revolución, a algunos les declaró una lucha impostergable "contra la inseguridad en el trabajo, la miseria y el desempleo".

El decreto Presidencial en 1944, por medio del cual se reformaba el artículo 135 de la Ley del Seguro Social. El nuevo texto asentaba que el pago de cotizaciones a la institución tendría el carácter de obligación fiscal. En las modificaciones a la ley de 1943 y 1944 se ampliaron las prestaciones y se procedió a financiar las construcciones de colonias obreras para resolver el grave problema de la carencia de habitaciones.

En su informe al Congreso de la Unión del 1 de Septiembre de 1944, el presidente Ávila Camacho afirmó que, para esa fecha el Instituto del Seguro Social controlaba ya, entre propios y subrogados, 117 consultorios, 31 clínicas y 2 sanatorios, a parte de una maternidad y 5 unidades hospitalarias que estaban siendo construidas.

Para 1945 se contaba ya con la colaboración de 825 médicos, 111 practicantes, 647 parteras, 201 químicos responsables y auxiliares de farmacia, y 42 químicos y técnicos de laboratorio. No solo resultaba importante que la cantidad de

profesionistas que iban atender a los asegurados y sus beneficiarios se consideraba suficiente, más lo era que su preparación fuera la adecuada.

En 1946 ya con la administración de Miguel Alemán, tras los primeros años de dificultades políticas y angustias financieras, había alcanzado ya la seguridad económica necesaria para otorgar sus prestaciones, así como el reconocimiento general por la importancia de sus beneficios.

De 1946 a 1952, se encargo al Sr. Antonio Díaz Lombardo la dirección del IMSS; durante este periodo se logro consolidar en el Instituto un notable equipo socioeconómico, y se instalo además el primer hospital de zona, denominado La Raza, también se inauguro el edificio principal de Reforma. Se ampliaron los servicios y el régimen llego a los estados de Tlaxcala, Veracruz, Guerrero, México, Oaxaca, Chihuahua y Yucatán, así como a Baja California Norte.

Se reformo la Ley con el propósito de corregir el desequilibrio financiero en el ramo de enfermedades generales y maternidad, así como de aumentar el monto de las pensiones por invalidez, viudez, vejez y enfermedad. Se inicio la construcción de la Unidad Habitacional Santa Fe, la cual cuenta con más de 2000 viviendas, y la ciudad de México fue designada sede del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.

Así mismo fue la primera sede en América de una reunión plenaria de la Asociación Internacional de Seguridad Social. Entonces, el IMSS empezó a otorgar asistencia técnica a organismos homólogos de Costa Rica, Panamá y Nicaragua. Especialmente significativa fue la aparición del "Reglamento de los servicios de habitación, previsión social y prevención de invalidez del Instituto Mexicano del Seguro Social"²⁸.

²⁸ TRUEBA URBINA, Alberto. *Derecho Social Mexicano*. Ed. Porrúa. México 1998. Pág. 54 -60.

CRECIMIENTO DEL IMSS

Por las reformas a la Ley del Trabajo de 1962, quedo a cargo del Instituto proporcionar los servicios de Guardería Infantil para los hijos de las trabajadoras. Durante este sexenio fueron expedidas dos importantes disposiciones tendientes a hacer efectiva la aplicación de la Ley en dos grandes sectores de la población: el "Reglamento del seguro obligatorio de los trabajadores temporales y eventuales urbanos", y el "Reglamento para el seguro social obligatorio de los trabajadores del campo".

El Centro Médico Nacional entro en funcionamiento pleno con el desarrollo de programas de actualización profesional, de divulgación científica y de estudios colectivos del personal medico, técnico y auxiliar. Con el fin de garantizar una seguridad social completa se intensifico la atención a los problemas que afectaban a los jóvenes de las familias aseguradas a través de información y adiestramiento y orientación.

Así mismo se ampliaron los servicios de prestaciones sociales por medio de teatros, actividades deportivas y talleres equipados para la enseñanza- aprendizaje. En cuanto a vivienda para los trabajadores, se inauguró la Unidad Independencia, en cuya colindancia se instaló el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.

El Decreto de 1969 determinó el aseguramiento de los mineros, con el único requisito de analizar por separado las condiciones de cada tipo de actividad previamente a su inscripción.

Se puso en servicio el Centro Vacacional Oaxtepec, Morelos, este lugar de descanso pronto se convirtió también en un sitio muy solicitado para la celebración

de congresos y reuniones nacionales e internacionales. La rápida marcha de la constitución de instalaciones hospitalarias se tradujo en edificios que alojaban 55000 camas.

SEGURIDAD Y SOLIDARIDAD SOCIAL

Entre 1970 y 1975 el IMSS fue dirigido por Carlos Gálvez Betancourt y durante 1972 se iniciaron los estudios para realizar múltiples e importantes adiciones a la Ley del Seguro Social que, fueron publicadas en el mes de Marzo de 1973. Con esta nueva Ley se ampliaron los beneficios del régimen obligatorio y se extendió la seguridad social a los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados; asimismo, se aseguro obligatoriamente a los trabajadores de industrias familiares y demás trabajadores no asalariados.

En cuanto al régimen obligatorio urbano, se extendió el ramo de guarderías para hijos de trabajadoras en todos los Municipios de la República. La principal característica de esta Ley consistía en asentar de manera tajante la intención de que el Seguro Social Mexicano no se quedara en una mera instancia de justicia laboral, sino que se dedicara a la búsqueda de una "solidaridad social integral".

Durante el periodo sexenal de López Portillo, en Mayo de 1979 se confirmo el convenio que dio sustento al Programa IMSS-COPLAMAR de Solidaridad por Cooperación Comunitaria²⁹, orientado a inducir cambios de carácter general en la estructura y el funcionamiento del orden social.

Se inicio también la desconcentración administrativa del Instituto distribuyendo el control de sus operaciones en delegaciones estatales, regionales y del Valle de México; las dependencias médicas centrales se transformaron en áreas operativas regionales. Fue también muy importante, de "responsabilidad mayoritaria", la

²⁹ Cfr. Programa destinado a lograr que los marginados alcanzaran ciertos derechos de los cuales carecían, como de salud, ocupación productiva, educación, valorización a su legado cultural, comunicación activa con el resto de la sociedad.

participación institucional en la campaña nacional para promover la planificación familiar.

En 1979 se inaugura el Hospital de Especialidades del Centro Médico La Raza.

TIEMPOS DIFÍCILES

En Diciembre del año 1982 en el cual el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado rindió su protesta como jefe de la Nación, el país atravesaba por una gran crisis económica. Los objetivos de la seguridad social, se orientaban a promover acciones que permitan que la totalidad de la población con una relación formal de trabajo se incorpore al sistema de seguridad social, así como a fomentar el mejoramiento de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo.

Las funciones que caracterizaban al Instituto como un organismo de solidaridad, justicia social y redistribución de la riqueza, sin romper su equilibrio financiero, ni dejar de proporcionar servicios y prestaciones de manera eficiente, oportuna y con un sentido humano principalmente.

De esta manera el Instituto desarrollo importantes programas de prevención y mejoramiento social entre los sectores más desprotegidos de la población. Mediante el sistema IMSS-COPLAMAR, se acudió a la comunidades rurales y se obtuvo incluso, para la prestación de servicios, la ayuda de médicos tradicionales y parteras empíricas con pleno conocimiento y dominio de las necesidades que embargaban a sus vecinos³⁰.

Después de que en una primera etapa el IMSS se dedico sólo a curar, y de una segunda tendiente a prevenir, en la actualidad se presume de la seguridad social

³⁰ DUGUIT, León. Op Cit. 145.

mexicana, la cual se propone mejorar la calidad de vida de la población por medio del fomento a la salud integral, tanto física como mental.

El Presidente Carlos Salinas de Gortari, designo al inicio de su administración al Lic. Emilio Gamboa Patrón como Director General del instituto. Durante su gestión se propuso mejorar la calidad de los servicios institucionales en beneficio de los derechohabientes, reforzar los servicios de salud reproductiva y de planificación familiar.

Puso en marcha el Programa de Modernización 1992-1994. De acuerdo a ello, en el ámbito administrativo se llevo a cabo una reestructuración con desconcentración de funciones operativas y simplificación de sistemas que permiten incrementar la productividad y el mejoramiento de la calidad y calidez de los servicios.

Se terminaron varias unidades de medicina familiar, se ampliaron algunos hospitales de segundo nivel y se inauguro el Centro Médico Nacional "Siglo XXI". Se incorporo al régimen obligatorio el seguro de retiro, por iniciativa presidencial y aprobada por el Honorable Congreso de la Unión.

En marzo de 1993, el presidente Carlos Salinas de Gortari, nombro al Lic. Genaro Borrego Estrada, como Director General del IMSS.

Cuando nació el Seguro Social brindaba un millón 120 mil consultas anuales, mientras que en los primeros seis meses de 1993 se atendieron a más de 42 millones de derechohabientes.

La seguridad social tiene que enfrentar el inmenso esfuerzo que en materia de recursos financieros, avance tecnológico y eficiencia administrativa requiere el país que queremos: el México de la concentración, salvaguarda de la soberanía en la

promoción de la calidad de vida de los mexicanos, es la expresión de la voluntad nacional de obreros y patronos en la labor de sus instituciones.

Paralelamente se llevan a cabo acciones de cambio estructural que son necesarias. Se trata de programas específicos que comprenden la mayor eficacia de la organización y de sus métodos y procedimientos de operación, que vayan en el sentido de racionalizar recursos y fundamentalmente de atender mejor las necesidades de los derechohabientes proporcionando servicios con la mayor oportunidad, eficiencia y calidad a costos competitivos.

El Instituto se ha comprometido a través del programa "Medicina Familiar Siglo XXI", a fortalecer y modernizar el sistema medico familiar del IMSS con beneficios inmediatos y tangibles para la población derechohabiente y nuestro propio personal, elevando el nivel de satisfacción de ambos.

El propósito del IMSS hasta el día de hoy es consolidar y profundizar la modernización del Instituto, en conclusión, el Instituto durante su historia ha pasado por diferentes etapas que se podrían caracterizar como: fundación, expansión, fortalecimiento.

Este proceso evolutivo se pone de manifiesto en las siguientes cifras: en 1943 el IMSS tenia 136 mil asegurados, así mismo ya contaba con algo más de un millón, un crecimiento de 778 por ciento.

En la etapa de consolidación, entre 1960 y 1980, aumento a seis millones de asegurados, es decir, un 430 por ciento, para 1992 el numero de asegurados fue de 11 millones 350 mil, 24 millones 445 mil familiares de estos, y de 2 millones 285 mil pensionados y familiares, lo que da un total de 38 millones 53 mil derechohabientes, lo que significo un incremento del 78 por ciento³¹

³¹ www.facmed.unam.mx/ciess ; *Seguridad Social en México*. IMSS. Pág. 3 y 4. Dia de consulta 19 de Mayo de 2004.

ORÍGENES DEL ISSSTE

Las raíces históricas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se remontan formalmente al 12 de agosto de 1925 con la promulgación de la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, la cual crea a su vez la Dirección del mismo nombre, y representa el antecedente inmediato del ISSSTE.

El principio de funcionamiento de la **Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro** era convertir a las pensiones de los trabajadores del Estado en universales, obligatorias y equitativas. Para lograr dicho objetivo se inició la creación y administración de un fondo de pensiones generado a partir de la ayuda del propio Estado y las aportaciones del trabajador durante el tiempo que prestara sus servicios.

La Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro operó como institución de seguros, ahorro y crédito. Las pensiones que en esa época se otorgaban eran por vejez, inhabilitación, muerte o retiro a los 65 años y después a los 15 de servicio.

En 1938 el 1° de Noviembre surge la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en ese mismo año promulga su Estatuto Jurídico. Por primera vez se da a los trabajadores del Estado personalidad jurídica propia, garantizándoles la seguridad en el empleo y la libre asociación para la defensa de sus intereses.

En el año de 1947 la Ley de Pensiones sufre reformas significativas, tendientes a extender la gama de prestaciones, mejorar la calidad de las ya existentes e incorporar al régimen de la seguridad social a un mayor número de trabajadores y organismos públicos.

Esta nueva ley reforma a la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro en un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y se establece que la edad para recibir las pensiones fuera de 55 años, con un mínimo de 15 de servicio. También se amplían los seguros de vejez invalidez, muerte orfandad y viudez, así como el aumento para prestamos hipotecarios.

Se autorizo, a partir de esta Ley, que parte de los fondos de pensiones se canalizara para la construcción de colonias burocráticas dentro y fuera del DF, por ejemplo las construcciones de las Unidades Habitacionales Multifamiliares "Presidente Juárez" y el "Centro Urbano Presidente Alemán" el cual fue inaugurado en el año de 1949.

En 1959 se transforma y se adiciona el apartado B del artículo 123 Constitucional, en donde se incorporan las garantías que el Estado Jurídico de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) había planteado para los servidores públicos.

El Presidente Adolfo López Mateos presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley que daba origen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Discutida y aprobada dicha Ley, la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se transformo en el ISSSTE en 1960.

Dicho Presidente de la Republica pronunció la creación del ISSSTE de la siguiente manera:

"La única forma de lograr una eficaz protección social es establecer obligatoriamente la inclusión de todos los servidores públicos en los beneficios de la Ley, pues de otra manera no se protegería a los grupos económicamente mas débiles y que mas requieren de los servicios que se implantan. En estas

condiciones puedo afirmar que queda la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como una de las mas favorables y tutelares en el mundo³²ⁿ.

Se concreta, en la Ley del ISSSTE una visión integral de la Seguridad Social, que cubre tanto prestaciones relativas a la salud como prestaciones sociales, culturales y económicas, haciéndose extensivo a los beneficios de los familiares de los trabajadores.

En 1960, el ISSSTE amparaba a 129 mil 5212 trabajadores, 11 mil 912 pensionistas y a 346 mil 318 familiares, es decir, a un total de 487 mil 742 derechohabientes.

La organización interna del Instituto en aquel entonces estaba conformado de dos órganos de gobierno: La Junta Directiva y la Dirección General, de la cual dependían tres subdirecciones.

1. La Subdirección de Servicios Médicos
2. La Subdirección de Pensiones y Prestamos
3. La Subdirección Administrativa.

Durante los primeros años de operación de los servicios médicos se disponía de una infraestructura mínima e insuficiente para el otorgamiento de los seguros y prestaciones que por ley merecía la creciente población derechohabiente, lo que dio lugar a la adquisición de unidades hospitalarias y edificación de clínicas propias.

En Agosto de 1960, el ISSSTE comenzó la construcción de las tres primeras clínicas en el DF, así como la compra del centro hospitalario "20 de Noviembre", con capacidad de 600 camas. El inicio de su operación, significo la introducción de la estrategia a nivel nacional, de utilizar unidades hospitalarias propias para proporcionar

³² ISSSTE. *Informe anual de actividades*. 1999. Programa de trabajo 2000, Ed. ISSSTE. México 2000.

atención médica integral, homogénea y oportuna, en los lugares más cercanos a la residencia de los derechohabientes.

El ISSSTE integro bajo la denominación Servicios Sociales un conjunto de prestaciones que se caracterizaban por apoyar socialmente al asegurado y su familia, básicamente a través de la atención a los niños en guarderías, renta y venta de departamentos multifamiliares, prestación de servicios funerarios y apoyo en general a la economía familiar.

En 1984 se transforma la Ley del ISSSTE ampliando la cobertura de prestaciones y servicios que reciban los trabajadores y sus familiares derechohabientes, elevándose así de 14 a 20 los beneficios que otorga la Ley del Instituto, norma que regula y define los derechos, deberes y obligaciones del Instituto con sus derechohabientes y trabajadores.

En apoyo a la economía de la población pensionaria, el H Congreso de la Unión aprobó a partir del 1° de Agosto de 1992 la modificación al artículo 25 de la Ley del ISSSTE, con objeto de exentar a los pensionistas del pago de la cuota de servicio médico.

Para 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se adiciona a dicha Ley, la presentación del Sistema de Ahorro para el Retiro (S.A.R) para los trabajadores al Servicio del Estado.

El objetivo primordial del ISSSTE a través de la acción Institucional consiste en lograr el bienestar integral de millones de mexicanos.

Como su Ley establece, el ISSSTE es un organismo publico descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las prestaciones que otorga el ISSSTE son:

- ✓ Seguro de enfermedades no profesionales y maternidad.
- ✓ Seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- ✓ Servicios de reeducación y readaptación a inválidos.
- ✓ Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia.
- ✓ Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que active las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia.
- ✓ Créditos para la adquisición de casas o terrenos para la construcción de la misma, destinadas a la habitación familiar del trabajador.
- ✓ Arrendamientos de habitaciones económicas pertenecientes al instituto.
- ✓ Prestamos hipotecarios.
- ✓ Prestamos a corto plazo.
- ✓ Jubilaciones.
- ✓ Seguros de vejez, y por causa de muerte.
- ✓ Indemnizaciones globales.
- ✓ Sistema de Ahorro para el Retiro.

El ISSSTE protege a los siguientes grupos:

- ✓ Los trabajadores al servicio civil de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.
- ✓ Los trabajadores de los organismos públicos, que por Ley o por acuerdo del ejecutivo federal, sean incorporados a su régimen.
- ✓ Los pensionistas de las entidades y organismos públicos, a que se refieren las fracciones anteriores.
- ✓ Los familiares y derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas.
- ✓ Las entidades y organismos públicos que la propia ley señala³³.

³³ www.issste.org.mx. Día de Consulta 19 de mayo de 2004.

El programa Institucional de 1989-1994 ratifica en la práctica el propósito general del ISSSTE de fortalecer la salud y seguridad social de los servidores públicos y sus familias, a través del otorgamiento eficiente, oportuno y equitativo de los servicios, seguros y prestaciones de mayor incidencia en el bienestar de los derechohabientes, respondiendo de esta forma a los legítimos reclamos y satisfacción de los derechos que corresponden a los trabajadores al servicio del Estado en materia de seguridad social.

En el aspecto jurídico, se continúa la regularización jurídica de los bienes inmuebles que forman parte del patrimonio institucional. También se atenderá a las solicitudes de incorporación voluntaria a la institución por parte de diversos organismos, y se fortalecerán y ampliarán los convenios tanto como instituciones o dependencias nacionales como del extranjero. En lo que se refiere a las reclamaciones institucionales, se reforzará la estrategia de cooperación e intercambio con entidades afines.

Las actividades del Instituto se orientarán a favorecer la prestación de los seguros y servicios que demanda la población derechohabiente, con el otorgamiento de servicios médicos oportunos, con calidad y trato humano.

Todo ello contribuirá a elevar los niveles de salud, seguridad y bienestar que merecen los trabajadores pensionados y sus familiares amparados por el ISSSTE.

En las reformas a la Ley del ISSSTE en 1986 se ampliaron las prestaciones económicas al incorporarse al Instituto el Sistema de Tiendas, operado anteriormente por diversas instituciones, para atender los requerimientos de consumo básico y proteger el salario del trabajador. En esta reforma, en cuanto a las prestaciones sociales se exponía que el "Instituto procurará atender las necesidades básicas del servidor público y su familia mediante la prestación de servicios asistenciales que amplían las prestaciones que buscan contribuir a mejorar el nivel de vida". Así mismo

se crearían por Ley "comedores, centros turísticos y servicios funerarios, especialmente el desarrollo de las estancias de bienestar infantil. El Instituto proporcionaría además "servicios culturales, recreativos y deportivos tendientes a cuidar y fortalecer la salud mental, y procurar la integración familiar y social del trabajador".

Las finalidades básicas de las **prestaciones sociales** en México, que conforman el concepto de seguridad social integral se proponen:

- ✓ Bienestar general de la familia, por medio de la elevación de niveles de vida.
- ✓ Formación de buenos hábitos y la adquisición de conocimientos que permiten a todos los miembros de la familia conservar la salud física y mental.
- ✓ Aplicación adecuada del presupuesto familiar, alimentación, vivienda, vestido, etc.
- ✓ Protección del salario del asegurado mediante tiendas, farmacias y velatorios a precios bajos.
- ✓ Principios y prácticas relacionadas con el desarrollo de la educación del niño.
- ✓ Interés por la recreación y la correcta utilización del tiempo libre.
- ✓ Practica deportiva, como parte de la medicina preventiva.
- ✓ Extensión cultural y desarrollo de la capacidad creadora, el disfrute de las bellas artes y el fomento del ocio recreativo.
- ✓ La aplicación práctica de los conocimientos adquiridos en actividades lucrativas.
- ✓ Proyecciones de la vida familiar hacia la comunidad para lograr una conciencia colectiva dirigida al bienestar social, y
- ✓ Solidaridad y promoción de la seguridad en relación el bienestar de la comunidad.

ORÍGENES DEL ISSFAM

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el aspecto relacionado con derechos y obligaciones de trabajadores y patrones, estableció la seguridad social a la que tiene derecho toda persona desde su nacimiento hasta su muerte.

En 1926 se publicó la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales, modificándose en 1940, por haber sido agregados nuevos beneficios para los militares y sus derechohabientes.

En 1955 se promulga la Ley de Retiros y Pensiones, la cual inicia sus actividades el 15 de enero de 1956 efectuando trámites de haberes de retiro, pensiones, compensaciones, préstamos hipotecarios a corto plazo, enajenación de terrenos, casas y arrendamientos.

El 28 de diciembre de 1961, el Congreso de la Unión promulga la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, que se publica en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Junio de 1976, entrando en vigor a partir del 29 de junio del mismo año, por lo que se abrogan todas las disposiciones anteriores³⁴.

DISPOSICIONES JURÍDICAS QUE REGULAN LAS ACTIVIDADES DEL (ISSFAM).

A.- Leyes:

- ✓ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ✓ Orgánica de la Administración Pública Federal
- ✓ Del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- ✓ Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

³⁴ www.issfam.org.mx. Día de consulta 19 de mayo de 2004.

✓ Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional

✓ Orgánica de la Armada de México

B.- Código Civil para el Distrito Federal en materia común para el Distrito Federal

C.- Reglamento Interior del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas

D.- Condiciones Generales de Trabajo del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

E.- Decretos

F.- Acuerdos

G.- Bases y normas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Publicas aplicables a todos los proyectos y obras que realicen las dependencias a que se refiere la Ley de Inspección de Contratos y Obras Publicas

H.- Aviso sobre el procedimiento de enajenación de bienes muebles de la Administración Publica Federal.

I.- Entidades de la Administración Publica Paraestatal sujeta a control y vigilancia del Ejecutivo Federal.

ORGANIZACIÓN.

A.-Junta Directiva.

B.-Dirección General

C.-Subdirección general

FUNCIONES GENERALES.

✓ Otorgar las prestaciones y administrar los servicios a su cargo que la Ley del Instituto los encomienda.

✓ Administrar su patrimonio exclusivamente para el fin señalado en la misma Ley.

- ✓ Administrar los fondos que reciba con un destino específico, aplicándolos a los fines previstos.
- ✓ Administrar los recursos del Fondo de la Vivienda para los miembros del Activo Ejercito, Fuerza Aérea y Armada, a fin de establecer y operar un sistema de financiamiento que les permita obtener crédito barato.
- ✓ Coordinar y financiar los recursos del fondo de la Vivienda, programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.
- ✓ Adquirir todos los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus cometidos.
- ✓ Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones especiales de la Ley del Instituto.
- ✓ Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio.
- ✓ Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas.
- ✓ Expedir los reglamentos para la debida prestación de servicios y para su organización interna.
- ✓ Difundir conocimientos y orientaciones sobre prácticas de previsión social.

PRESTACIONES QUE OTORGA EL ISSFAM.

- ✓ Haberes de retiro.
- ✓ Pensiones
- ✓ Compensaciones
- ✓ Pagas de funciones
- ✓ Ayudas para gastos de sepelio
- ✓ Fondo de trabajo
- ✓ Fondo de ahorro
- ✓ Seguro de vida

- ✓ Venta y arrendamiento de casas
- ✓ Prestamos hipotecario a corto plazo
- ✓ Tiendas, granjas y centros de servicio
- ✓ Hoteles en transito
- ✓ Casas hogar para retirados
- ✓ Centros de bienestar infantil
- ✓ Escuelas o internados
- ✓ Centros de alfabetización
- ✓ Centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares
- ✓ Centros deportivos y de recreo
- ✓ Orientación social
- ✓ Servicio médico integral
- ✓ Servicio médico subrogado de farmacias económicas.

El ISSFAM carece de infraestructura médica, sin embargo proporciona servicios médicos subrogados en Instalaciones de la Secretaria de la Defensa Nacional y de la Secretaria de Marina³⁵.

ORIGEN DEL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF).

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), se constituyó en enero de 1977, a partir de la fusión del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (INPI), con el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN).

³⁵ www.facmed.unam.mx/ciess ; *Seguridad Social en México*. IMSS. Pág. 3 y 4. Día de consulta 19/05/04..

El antecedente del IMPI fue el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), fundado en 1961, para suministrar desayunos escolares y prestar otros servicios asistenciales. Con crecientes atribuciones, el IMPI se desempeñó a lo largo de 14 años hasta que en diciembre de 1975, se convirtió en el INPI, creado para promover el desarrollo de la familia y la comunidad³⁶.

El IMAN, surgió en 1968 con el fin primordial de contribuir a resolver los problemas originados por el abandono y la explotación de menores.

La fusión del IMPI con el IMAN, que permitió la constitución del DIF, tuvo el propósito de reunir en un sólo organismo la responsabilidad de coordinar los programas gubernamentales de asistencia social y en general las medidas a favor del bienestar de las familias mexicanas.

Puede considerarse, sin embargo, que el DIF tiene como antecedente más remoto a la gota de leche, institución del sector social creada en 1929 con el fin de ofrecer leche y desayunos escolares a los niños desamparados de la capital del país y que más tarde daría lugar a la Asociación Nacional de Protección a la Infancia, organismo gubernamental encargado de ampliar los programas de alimentación y atención a niños huérfanos y abandonados.

Muchas décadas han pasado desde los lejanos tiempos en que la gota de leche suministraba alimento a los niños más necesitados de la Ciudad de México. Las cosas han cambiado desde entonces el México de hoy es muy diferente de aquel de finales de los años veinte: la población se ha incrementado en forma desmesurada; el desarrollo,

³⁶ www.dif.gob.mx fecha de consulta 05/07/04.

³⁷ Idem.

con diferentes grados y facetas en los distintos sectores y regiones, ha dado otro perfil a la nación, los logros y las carencias también tienen otra cara³⁷.

Ahora bien, las obras de salud, hospitales, formación de recursos médicos, investigación médica, han sido y son indispensables para prestar atención a la salud de más de dos terceras partes de la población mexicana. Por su parte el abastecimiento de la medicina a poblaciones en pobreza extrema, ha hecho posible el anhelo de proporcionar atención médica, prevenir enfermedades y aumentar la esperanza de vida de millones de mexicanos.

La evolución de los derechos sociales en México ha registrado una trayectoria jurídico-política que expresa las aspiraciones del movimiento social que dio origen a un estado moderno durante las primeras décadas de nuestro siglo. Esta trayectoria ha seguido una serie de etapas cuyo contenido se ordena de manera cronológica, en función del cambiante escenario histórico hasta la década de los cuarentas, en que nacen la mayor parte de nuestras instituciones de seguridad social.

En principio los derechos sociales se consagran en nuestra Carta Magna de 1917 de una manera enunciativa. Posteriormente se normaron y detallaron regulando a los sujetos y objetos que otorgan y se benefician de la seguridad social. Tiempo después se estructuraron los mecanismos administrativos que, permitieron la operatividad y el otorgamiento del derecho social.

En función de las diferentes organizaciones laborales, se dividió el sector social y su atención, interpretando el derecho social, de acuerdo a sus propios órganos jurisdiccionales.

Este desarrollo ha estado invariablemente ligado a las iniciativas del Poder Ejecutivo Federal, por lo que sus avances son notorios en cada uno de los periodos sexenales desde 1943. De esta forma han sido instrumentadas reformas laborales,

vivienda y salud, de acuerdo a la legislación y reglamentación correspondiente a cada institución.

Limitada en principio a la responsabilidad empresarial, derivada de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, la Seguridad Social ha evolucionado en México hasta lograr un aspecto amplio, que abarca a un creciente número de trabajadores distribuidos en varios sectores productivos, que gozan de los beneficios de la Seguridad Social, bajo distintas figuras de protección: vejez, invalidez, muerte, enfermedad y maternidad; accidentes de trabajo, vivienda y prestaciones económicas.

Con el propósito de contar con un marco general que facilite la comprensión del estado que guarda la seguridad social, se presenta una breve semblanza del desarrollo histórico de la misma.³⁸

"A principios de siglo México contaba con 14 millones 760 mil habitantes. De ellos 5'400,000 eran improductivos, 4'673,000 estaban dedicados a las labores domésticas, 3'560,000 eran peones de hacienda y 723 000 trabajaban en industrias manufactureras, artesanías, trabajos a domicilio y oficios varios, también había 275 000 comerciantes y 95 000 personas que se dedicaban a la minería y actividades anexas"³⁹.

Todos ellos realizaban su labor sin protección alguna ni Seguridad Social. Empezaban a trabajar desde la más corta infancia, incluyendo labores que ponían en riesgo su integridad.

La mujer participaba en la producción industrial sin contar con ninguna seguridad y con horarios superiores a las 10 horas de trabajo. Los trabajadores no contaban con ningún servicio médico, ni para ellos ni para sus familias, hombres,

³⁸ Ibidem. Pag. 130.

³⁹ ídem

mujeres y niños, en fabricas de hilados y tejidos desarrollaban sus pesadas labores ajenos a la seguridad social más elemental.

Ante la inexistencia de algún tipo de jubilación, la gente de edad avanzada se veía obligada a seguir trabajando para poder sostenerse. Entre los trabajadores de la industria metalúrgica que se desarrollaba en el norte de la Republica, los accidentes laborales eran frecuentes. Cuando un obrero sufría un accidente que lo dejaba lisiado sin posibilidad de seguir trabajando, el y su familia quedaban en el desamparo, pues ni siquiera era indemnizado.

Cuando un trabajador fallecía, su viuda y su familia quedaban sin protección alguna. La carencia de servicios mínimos en las zonas urbanas favorecía la proliferación de enfermedades. Ante esta situación las demandas de los trabajadores para mejorar sus condiciones laborales, eran constantes.

Con el estallido de la Revolución Mexicana (1910-1917) surgieron algunos servicios médicos como la Cruz Blanca y la Cruz Roja. En la segunda década de este siglo, tanto las instalaciones hospitalarias como los servicios de asistencia médica, eran precarios y deficientes. La Revolución Mexicana fue un clamor popular que exigía la reivindicación de las clases desprotegidas, principalmente campesinos y obreros.

En 1912 surge el primer intento del Seguro Social, cuando se publica el decreto del 12 de Diciembre del mismo año, en cuyo artículo 2° se decía “ Que el Jefe de la Nación 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 publica exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos” .⁴⁰

⁴⁰ ⁴⁰ www.facmed.unam.mx/ciess ; *Seguridad Social en México*. IMSS. Pág. 3 y 4. Dia de consulta 16 de junio de 2004.

En diferentes Estados de la República se fueron creando leyes en apoyo y protección al trabajo como son:

El 11 de Diciembre de 1915 el Estado de Yucatán promulga su Ley del Trabajo a iniciativa del General Alvarado, en la que se estableció el *mutualismo*⁴¹.

En 1917, el Congreso Constituyente reunido en la ciudad de Querétaro, plantea la necesidad de legislar a favor de los trabajadores. En el artículo 123 de la Carta Magna ya se hablaba de un seguro potestativo que incluía: cajas de seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual tanto el gobierno Federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular.

En 1918, nuevamente en el Código de Trabajo del Estado de Yucatán trata la Seguridad Social.

En 1919, se formula un proyecto de ley de trabajo para el Distrito y Territorios Federales en el que se proponían el establecimiento de cajas de ahorro para obtener fondos de ayuda para los obreros casados.

El 14 de Noviembre de 1921, el estado de Puebla promulga su Código de Trabajo estableciendo en su artículo 221 que "Los patrones podían 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".

⁴¹ Cfr. Mutualismo, acción social encaminada a la creación y fomento de las sociedades mutualistas, mediante las cuales se elimina el lucro de las empresas mercantiles. Consiste en la indemnización a una o a un grupo de personas sujetas aun mismo riesgo, repartiendo entre todas las cantidades necesarias para resarcir los daños causados por un siniestro.

En el Código que promulgo la Ciudad de Campeche de 30 de Noviembre de 1924, se estipulaba: "El patrón podrá sustituir con un seguro hecho a su costa, en beneficio del obrero la obligación que tiene de indemnizar a este en los casos de accidente y enfermedades de trabajo".

En 1925, en las Leyes de Trabajo de Tamaulipas y Veracruz establecieron una modalidad especial del seguro voluntario. Los patrones podían sustituir las obligaciones de enfermedades y accidentes profesionales con el seguro hecho a su costa y a favor de los trabajadores, en sociedades debidamente constituidas con garantías y aprobaciones de los Gobiernos Estatales.

En 1925, fue elaborado el proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 123 de la Constitución, el cual determinó que los patrones deberían garantizar la atención médica y el pago de indemnizaciones por accidentes y enfermedades profesionales. Siendo Presidente de la Republica el General Álvaro Obregón, se redactó el Primer Proyecto de Ley del Seguro Social.

En 1928, se formó una comisión en la Ciudad de México dependiendo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, para incluir en el proyecto del Código Federal de Trabajo el capítulo referente al Seguro Social. Esta comisión presentó al Presidente Emilio Portes Gil, el 5 de noviembre de 1928 un proyecto de Ley sobre Seguro Social, que salvo pequeñas modificaciones fue la Ley de Seguro Social de 1943.

La Constitución Política de México fue modificada el 31 de Agosto de 1929 con el fin de considerar "de utilidad pública la expedición de la ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación voluntaria del trabajo, de enfermedades, accidentes y otros con fines análogos". Con esta reforma se da al Seguro Social el carácter de obligatorio.

En 1938, el Presidente Cárdenas 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 en invalidez y desocupación voluntaria. Esta ley prevenía la creación de un organismo descentralizado que se denominaría "Instituto Nacional de Seguros Sociales", en el cual estaría representados obreros y patrones quienes con el Poder Ejecutivo Federal aportarían cuotas para el sostenimiento del instituto, que tendría carácter fiscal⁴².

CONDICIONES LABORALES EN EL SIGLO XIX.

Dichas condiciones se encontraron con mayor frecuencia en los campos henequeneros en donde la gente vivía bajo el sistema de esclavitud disfrazado de un servicio forzado por deudas, mediante la justificación de que ellos estaban bajo las órdenes del patrón el cual les proporcionaba lo mínimo en relación al alimento que deberían percibir. La función de un esclavo iba desde el servicio en el campo hasta las labores domésticas, realizadas por hombres, mujeres y niños sin importar la edad, condición física, ni estado civil, sólo eran vistos como una especie de animales acostumbrados a trabajos pesados, sin paga alguna, ni alimento razonable, viviendo bajo condiciones denigrantes en donde ni la propia enfermedad los eximia de sus labores; de ahí que es inexacto hablar de seguridad social, cuando no existía atención médica para esclavos, jornaleros y campesinos; a diferencia de los latigazos y de las amenazas de hambrunas que se presentaban en dichos esclavos, así como la falta de oportunidad de alcanzar una educación ya que no tenían derecho alguno como individuos⁴³.

⁴² SOLIS SOBERON, Fernando. *La Seguridad Social en México*. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económica. México 1999. Pág. 31-35.

⁴³ idem

La única diferencia entre el jornalero y el esclavo, es que al jornalero se le dominaba bajo la amenaza de una reducción de su salario, mientras que al esclavo se le chantajeaba con retirarles el alimento a sabiendas que sin este no podían subsistir.

Por ello las condiciones de trabajo en el campo estaban depreciadas mediante el pago de unos cuantos centavos diarios y unos granos de maíz, situación que se desprende de la explotación del hombre en su máxima expresión a través de las tiendas de raya que cada vez menguaba sus derechos inalienables, basado en un sistema monopolista, sujetos a prestamos de alimento y pagos de salarios a través de productos ofrecidos por tiendas agiotistas, que solo acrecentaban al régimen capitalista. Al limitar el intercambio dinero-mercancía, dificultando el crecimiento del mercado interno.

Dentro de este siglo encontramos el concepto jurídico del contrato de trabajo, por el cual se aseguraba al trabajador contratado, "porque desde el momento en que entraban al Valle Nacional se convertía en propiedad privada del hacendado y no existía Ley ni Gobierno que los protegiera⁴⁴", en tales circunstancias se deja en estado de indefensión al trabajador, por lo que el patrón o hacendado, se deslindaba de toda responsabilidad jurídica, social y humana.

En 1843 surgen agrupaciones artesanales, conocidas como Juntas de Fomento de Artesanos y las Juntas de Menores, las cuales buscaban los medios idóneos para procurar la protección de la industria nacional y la defensa competitiva con las compañías extranjeras, incluso se llegó a crear una especie de fondos para la beneficencia pública a la que se le incorporaban aportaciones semanales, con la finalidad de crear cajas y bancos de ahorro.

En 1853 se funda la primera organización moderna de los trabajadores mexicanos de la industria, denominada Sociedades de Socorro Mutuo, en esta

⁴⁴ Ídem.

asociación se pagaba una cuota mensual, por lo que se tenía derecho a salario, y dentro de éste, se contemplaban los gastos de enfermedad, asistencia medica y los gastos de entierro en caso de fallecimiento, corría por cuenta de la Sociedad.

Algunas de las causas que permiten ubicar las esclavizantes condiciones de trabajo de los obreros y campesinos, las apreciamos desde la promulgación de la Constitución de 1857, que presagiaba la libertad, igualdad y fraternidad, conceptos que discreparon de la realidad, al desentenderse de los sectores mas pobres que demandaban condiciones de vida dignas de todo ser humano, por lo que esta ley únicamente regulo la protección para los tenedores de la riqueza.

CAPITULO SEGUNDO

II MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

2.1 CONCEPTO DE DERECHO Y FUENTES DEL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Para iniciar este capítulo, primero debemos recordar lo que es para nosotros el derecho, así pues podríamos decir sintéticamente que es un conjunto de normas impero-atributivas, creadas e impuestas por el poder público, que rigen la conducta humana con la finalidad de lograr una mejor convivencia entre los componentes de una nación o sociedad; así el derecho es la ordenación moral e imperativa de la vida social humana, orientada a la realización de la justicia, cuyos elementos esenciales son primordialmente los siguientes:

- **“Bilateralidad:** característica atribuida a las normas jurídicas en atención a que, al mismo tiempo que imponen obligaciones, otorgan facultades;
- **Imperatividad:** manera de ejercer el poder, con autoridad o bien con imperio.
- **Autarquía:** autosuficiencia del Estado en el orden político o económico;
- **Coercitividad:** propiedad del derecho que permite hacerlo valer por la autoridad en los casos en los que no es cumplido o respetado voluntariamente;
- **Generalidad:** característica de la ley y de las otras normas jurídicas, que representa su aplicabilidad a cuantas personas se encuentren en un supuesto determinado⁴⁵.

De esta manera podemos expresar un concepto de derecho más razonado, basándonos en juristas y maestros especializados en la materia; comenzaremos por Joaquín Escriche⁴⁶, quien establece que el *derecho* es:

⁴⁵DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Ed. Porrúa. México 1995. Pág. 109, 128, 155, 285.

“ La reunión o conjunto de reglas que dirigen al hombre en su conducta, para que viva conforme a la justicia; o el arte de lo equitativo y razonable, esto es, que contiene los preceptos que nos enseñan a distinguir lo justo de lo que no lo es, para que podamos dar a cada uno lo que es suyo. El derecho es diferente de la jurisprudencia y de la justicia: la justicia es una virtud, el derecho es la practica de esa virtud, y la jurisprudencia, la ciencia de ese derecho.

La palabra derecho tiene muchas más acepciones, pues significa la decisión del magistrado, el lugar donde se administra justicia, la justicia misma, la acción que se tiene a una cosa, la facultad concebida por la ley, las cosas incorpóreas, como las servidumbres, obligaciones, herencias, etc.

El derecho en sus dos significaciones principales, es la colección o el conjunto de las leyes y la facultad y acción otorgada por la ley; de tal modo que algunas veces es causa y otras efecto, el derecho abraza estos tres preceptos primordiales: vivir honestamente, no hacer daño a nadie, y dar a cada uno lo suyo. Se llaman preceptos primordiales porque no hay doctrina del derecho que no se derive de alguno de estos tres principios; tiene tres objetos: las personas, las cosas y las acciones.

El derecho en su origen, es divino o humano: el divino se subdivide en natural y de gentes, y positivo; el humano es civil y canónico; así, el civil como el canónico, según su forma es escrito y no escrito, y el civil especialmente, según su objeto es público y privado”.

Mientras que algunos tratadistas opinan que el derecho surge de la sociedad misma, algunos otros sostienen que, por el contrario, es impuesta a la sociedad por el Estado; en nuestra opinión podemos deducir que ambas posturas lejos de excluirse se complementan entre sí, de tal manera que podemos decir que el

⁴⁶ ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario Razonado de legislación y jurisprudencia*. Cárdenas Editores, México 1999, tomo I. Pág. 543.

derecho sigue y guía a la colectividad con un carácter eminentemente social, pues debemos de recordar que la sociedad no se compone de individuos aislados, si no que las personas que la componen fortalecen su propia individualidad.

Por otro lado, podemos argumentar que el Derecho también es objetivo y subjetivo: El derecho en un sentido objetivo, es un conjunto de normas. Trátese de preceptos impero-atributivos, es decir, de reglas que, además de imponer deberes, concede facultades.

El derecho subjetivo es una función del objetivo. Este es la norma que permite o prohíbe; a aquel, el permiso derivado de la norma. El derecho subjetivo no se concibe fuera del objetivo, pues siendo la posibilidad de hacer (o de omitir) lícitamente algo, supone lógicamente la existencia de la norma que da paso a la conducta facultada, la cual deriva en el sello positivo de la licitud.

Así también el Derecho es vigente y positivo:

Derecho Vigente: se le llama orden jurídico vigente al conjunto de normas imperativo-atributivas que en una cierta época y un país determinado la autoridad política declara obligatorias. Las locuciones derecho vigente y positivo, suelen ser empleadas como sinónimos⁴⁷.

La ciencia jurídica, por su extensión y para su estudio, ha clasificado al derecho por ramas; las cuales tienen básicamente una finalidad didáctica, si bien dichas ramas y cada disciplina en particular tiene principios jurídicos diferentes de otras. Atendiendo a la naturaleza de las normas, podemos dividir el orden jurídico en tres grandes grupos o ramas del derecho:

⁴⁷ GARCIA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del Derecho*. ED. Porrúa. México 1995. Pág. 36, 37, 38.

- a) *Derecho Privado*, que regula los intereses particulares de cada persona en su relación con los demás;
- b) *Derecho Público*, cuyas normas garantizan la convivencia humana, regulando la actuación gubernamental;
- c) *Derecho Social*, destinado a atender y regular la protección de la economía y el aseguramiento de una vida decorosa para el hombre que entrega su fuerza de trabajo a la sociedad.

A la tradicional división del derecho en público y privado, resultó imperioso añadir el derecho social, atendiendo a la naturaleza protectora de sus normas; al contemplar al hombre como un integrante de lo social. Así entonces el derecho social responde a una idea del ser humano sujeto a vínculos sociales, de tal suerte que la idea central es la nivelación de las desigualdades que existen entre las personas que integran la sociedad; por ende, la igualdad deja de ser un punto de partida del derecho, para convertirse en meta o aspiración, ya que los derechos sociales los constituyen un conjunto de exigencias que la persona puede hacer valer ante la sociedad, a fin de que esta le proporcione los medios necesarios para poder atender de cualquier manera, el cumplimiento de sus funciones, asegurándole un mínimo de bienestar que le permita una vida decorosa y digna.

Sería correcto afirmar que la existencia de la seguridad y de la seguridad social, se deben primordialmente al derecho, y en el se basan para existir y desarrollarse de manera armónica; ya que, la seguridad social adopta diferentes formas en cada país, según las características económicas, sociales y políticas imperantes en cada uno de ellos; sin embargo, el objeto fundamental de la seguridad social es el mismo en todas partes, la eliminación en la medida de lo posible, de la miseria humana y del pauperismo.

Luego entonces resulta necesario establecer para su mayor comprensión, como se liga el mayor ideal de la seguridad social con la ciencia jurídica, y también como surge el derecho de la seguridad social y los propios seguros sociales, que vienen a constituir el instrumento básico del Estado y la sociedad, en busca de lograr dicha seguridad. Para ello, a fin de luego establecer la forma en que adquiere su autonomía esta disciplina, es conveniente referirnos a las llamadas *Fuentes del Derecho de la Seguridad Social*.

FUENTES DEL DERECHO.

En la terminología jurídica tiene la palabra *fuentes* tres acepciones, las cuales distinguiremos a continuación: se habla en efecto de fuentes formales, reales e históricas.

Fuente Formal: se entiende así a los procesos de creación de las normas jurídicas.

Fuentes Reales: a los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas.

Fuente Histórica: se refiere a los documentos (inscripciones, papiros, libros, etc.,) que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes⁴⁸.

Etimológicamente la palabra fuente tiene su raíz en el término latino *fons, fontis*, con el cual se identifica el manantial que brota de la tierra y adquiere un sentido metafórico cuando se le vincula a la palabra derecho, admitiéndose ya no en un sentido gramatical, si no como *el fundamento, origen o principio de una disciplina elevada a la categoría de ciencia*, que estudia el conjunto de normas que imponen deberes y confieren facultades y establecen las bases de convivencia social, con el

⁴⁸ Ibidem. Pág. 51.

fin de dotar a todos los miembros de la sociedad de los mínimos de seguridad, certeza, igualdad, libertad y justicia⁴⁹.

Por esta parte y pretendiendo ser objetivos, señalamos que el derecho es un instrumento regulador de la conducta, que parte de un comportamiento individual o interno, guiado por razones afectivas, de tradición o conforme a un ejemplo que ha de observarse y trasciende a la colectividad mediante un acuerdo, tácito o expreso, de obedecer las conductas acordadas. De aquí que la voz fuente se utilice para indicar de donde brota o emana este producto social; que rige el proceder de los seres humanos.

Tradicionalmente se han considerado como *fuentes del derecho* las que a continuación brevemente se explican pues aunque pudiere parecer innecesario hacerlo, pocos tratadistas del *derecho de la seguridad social* tocan este punto, por tal motivo existen dudas y confusiones, las cuales intentaremos resolver. Así entonces, citamos a continuación, de manera enunciativa, atendiendo al orden de importancia e nuestro sistema jurídico, las siguientes *fuentes del derecho mexicano*:

La ley, es la regla del derecho dictada por el poder legislativo, siendo un conjunto de normas jurídicas que poseen como atributos básicos; bilateralidad, coercibilidad, heteronimia y generalidad, constituyéndose entonces en una regla de observancia obligatoria al emanar del poder público.

La Costumbre, debe entenderse como una norma de conducta establecida en forma espontánea y repetida por una colectividad o grupo social, aceptado voluntariamente por los individuos que lo constituyen, desempeña un papel secundario, ya que solo es considerada como jurídicamente obligatoria, cuando el legislador le otorga el carácter de norma jurídica aplicable y la incorpora al sistema positivo.

⁴⁹ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*. Ed. Porrúa. México 1995. Pág. 149.

La Jurisprudencia, termino que tiene dos significados; el primero, de origen romano, que la considera como la ciencia del derecho o teoría del orden jurídico positivo, y el segundo la define como el conjunto de principios o doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales.

Los Principios Generales del Derecho, criterios o ideas fundamentales de un sistema jurídico determinado, que se presentan como bases rectoras indiscutibles a grado tal que se constituyen en conceptos, principalmente utilizados en la función jurisdiccional, al resolverse en un juicio determinado y concreto, la aplicación de normas abstractas y generales de la ley.

La Doctrina Jurídica, es considerada por muchos tratadistas como una fuente indirecta del derecho, es decir, es el conjunto de los escritos, las obras, las teorías, los conceptos y los criterios elaborados por los juristas y los pensadores, que han hecho del derecho el objeto de su estudio⁵⁰.

FUENTES FORMALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

1. La Constitución Federal Mexicana, es el fundamento jurídico primario del derecho de la seguridad social, en concreto el artículo 123 único del título VI "DEL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL ", que consagra los derechos integrados a favor de la clase trabajadora que se convierte en la principal receptora de los beneficios del Seguro Social. Son cuatro los organismos públicos descentralizados que en base a la Ley Reglamentaria del artículo 123 Constitucional, todas ellas emanadas del Congreso de la Unión, las cuales brindan servicios de seguridad social a los mexicanos contemplados como asegurados:

- a) Instituto Mexicano del Seguro Social, creado por la Ley del Seguro Social reglamentaria de la fracción XXIX del apartado "A";

⁵⁰ RUIZ MORENO, Ángel Guillermo., Op cit, Pag. 20-23.

- b) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, creado por la Ley del ISSSTE, reglamentaria de la fracción XI del Apartado "B";
- c) Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, creado por la Ley del INFONAVIT, reglamentaria del Segundo Párrafo de la Fracción XII del apartado "A", y
- d) Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, creado por la Ley del ISSFAM, reglamentaria del Segundo Párrafo de la Fracción XIII del Apartado "B".

En base a lo establecido por nuestra Carta Magna, se conforma un conjunto de Garantías Sociales que benefician principalmente a las personas inmersas en una relación de trabajo de carácter económico, así como a Servidores Públicos Federales y Burócratas, constituyéndose así el marco jurídico tanto del derecho del trabajo, como de la Seguridad Social.

2. La Ley del Seguro Social, es sin duda la más importante de las fuentes formales del derecho de la Seguridad Social, ya que la Constitución Federal declara de utilidad pública dicha ley, mediante ella se creó la Institución que es el instrumento básico para lograrla, con la característica de ser el Seguro Social un servicio público nacional a cargo de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía fiscal y autarquía, estableciéndose en la citada legislación las bases de su organización, administración, operación y funcionamiento.

La Ley del Seguro Social posee las características que debe reunir toda ley: obligatoriedad, ya que esta prevista de coercibilidad tanto en su aspecto fiscal como en el ámbito de prestaciones en dinero y en especie; tiene efectos generales, en virtud de ser aplicable a todos los casos que reúnen las condiciones que esta misma prevé; se le considera abstracta, pues fija una situación jurídica para todos los casos

que puedan representarse, a condición de que se cumplan los requisitos determinados previamente por el legislador federal, así mismo es de observancia general en toda la república, habiendo sido expedida por el legislador federal, amén de que se trata de una ley orgánica, porque surge a la vida jurídica con la finalidad de organizar y administrar al Seguro Social.

3. Otras Legislaciones correlativas a la Ley del Seguro Social, porque no solo esta legislación contiene disposiciones legales que forman parte de nuestro derecho positivo en materia de Seguridad Social, a fin de completar el marco legal que nos rige, debemos añadir las siguientes legislaciones:

- a) La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- b) La Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas; y,
- c) La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

4. Reglamentos de las Legislaciones de Seguridad Social, atendiendo a dicha dimensión orgánica y estructural de las Instituciones antes citadas resulta obvio que su Ley es normativamente insuficiente, toda vez que en esta se establecen las bases generales del marco legal, quedando entonces al aspecto reglamentario su aplicación específica y concreta, de lo contrario, sería un marco legal incompleto y confuso. A fin de abarcar todas y cada una de las actividades desempeñadas por tales instituciones y para dotarlas de legalidad, se hace necesaria la expedición de una serie de reglamentos que vinieran a normar lo que a la ley, por falta de espacio y por razones de técnica legislativa le resulta una tarea prácticamente imposible.

El Reglamento es un medio necesario para la ejecución de las leyes de seguridad social, es facultad del Presidente de la República, el proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, independientemente de la promulgación y ejecución de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, de tal suerte que al contrario de dicho reglamento, se cumple con ese mandato Constitucional expreso⁵¹.

Es previsible que el enorme número de Reglamentos que existen en las diversas áreas operativas del Sistema del Seguro Social, sean modificados para adecuarlos a la nueva legislación del Seguro Social y del Sistema de Pensiones adoptado.

5. Los Acuerdos del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, tienen una importancia trascendente en esta materia, tratándose de actos de carácter eminentemente administrativo, efectuados en la labor cotidiana por uno de los principales órganos superiores de dicha institución, siendo por disposición legal el órgano de gobierno, el representante legal y el administrador del propio Instituto, quien siempre ha contado con facultades reglamentarias internas, expresamente conferidas en el transcurso del tiempo, por los artículos 117 fracción VI de la Ley del Seguro Social de 1943, 243 fracción VI de la Ley de 1973, y el 264 fracción VII de la Ley de 1997, que rige a partir del 1° de Julio de 1997. Todos ellos han facultado de manera expresa al Consejo Técnico para expedir Reglamentos que fueran necesarios para la exacta observancia de la Ley, en la inteligencia que la antes citada facultad reglamentaria estrictamente interna se confirma también en el artículo 12 del Reglamento de Organización Interna del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Enero de 1996.

Conforme al ámbito de aplicación de estos acuerdos del Consejo Técnico del IMSS, podríamos establecer ahora como sus principales características, el que son obligatorios dado que contienen disposiciones normativas de carácter general, siendo además declarativos, por que reconocen la existencia de actos o hechos

⁵¹ Idem.

jurídicos fijando la conducta a observar en cada caso concreto, ya que pueden ser también de carácter imperativo y constitutivo, al crear reglas de procedimiento de índole interno y eventualmente externo, pudiendo además clasificarse en razón de su contenido como permanentes o transitorios, dependiendo de si continúan o no vigentes en el tiempo.

6. Las Sentencias Ejecutorias y Resoluciones en procedimientos Jurisdiccionales, se convierten en una importante fuente del derecho de la Seguridad Social en cuanto constituyen precedentes de asuntos de naturaleza jurisdiccional en que se resuelvan las controversias que surjan en la practica cotidiana con motivo de la operación natural de los organismos de Seguridad Social.

7. Los Acuerdos Internacionales, realizados con arreglo a nuestra Carta Magna a través de un tratado o convenio de tal índole, han contribuido significativamente al enriquecimiento de la Seguridad Social en México, ya que son producto de minuciosos estudios respecto a los sistemas adoptados en esta materia por los diversos organismos e instituciones internacionales, en la inteligencia de que algunos acuerdos adquieren el carácter de norma de observancia obligatoria en el país, con arreglo a lo que al efecto disponen los artículos 89 fracción X, y el133, ambos de la Constitución Política Mexicana⁵².

Puede darse el caso de Acuerdos Internacionales que tengan validez e influyan para todos los países, con independencia de si estos lo han o no suscrito, incidiendo sin duda en el Derecho Positivo de la Seguridad Social, razón por la que es indispensable incluir este tipo de tratados, acuerdos o convenios, como fuente de esta rama del derecho⁵³.

⁵² BAEZ MARTINEZ, Roberto. *Derecho de la Seguridad Social*. Ed. Trillas. México 1991. Pág. 34-38.

⁵³ Ibidem. Pág. 24-29.

FUENTES REALES DEL DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL.

El Derecho de la Seguridad Social tiene como fuentes del Derecho las siguientes:

- a) El Derecho del Trabajo. En virtud de que este tiene la misma naturaleza del Derecho de la Seguridad Social, puesto que ambos buscan la justicia social.
- b) Los Contratos Ley y Colectivos del Trabajo. Permite contratar con el IMSS seguros adicionales y facultativos que derivan de prestaciones superiores a las que concede la Ley del Seguro Social a favor de los trabajadores, por tanto, constituyen una fuente importante del derecho de la seguridad social.
- c) Tratados Internacionales en materia de Seguridad Social. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, a cuyo organismo pertenece México, se consagraron los Derechos de Seguridad Social en las siguientes disposiciones:

"Art.22. Toda persona, como miembro de la Sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad."

"Art. 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene así mismo derecho a los seguros en caso de desempleo

enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de perdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de el, tienen derecho a igual protección social⁵⁴.”

Por otra parte, México se comprometió con la ONU, asegurar el respeto universal y efectivo de los derechos del hombre, dentro de los cuales se encuentran los derechos de seguridad Social, establecidos en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se debieron consagrar a su vez también esos Derechos de Seguridad Social, dentro del capítulo de las garantías individuales de la Constitución Federal, como derechos del individuo y no solo en el artículo 123, apartado “A” fracción XXIX y apartado “B” fracción XI de la Constitución Política, como derechos de la clase trabajadora si no como derechos del hombre, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica o cualquier otra condición como lo prevé el artículo Segundo de la indicada Declaración de derechos humanos y no restringidos como derechos exclusivos de la clase trabajadora.

- d) El Derecho Agrario. Ya que esta disciplina forma parte del derecho social, viene a ser fuente del derecho de Seguridad Social, porque señala los atributos y características de los sujetos agrarios y sus formas de organización para la explotación de la tierra, lo cual los convierte en trabajadores del campo y sujetos de la seguridad social.
- e) La Jurisprudencia sobre Seguridad Social. La Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito, de acuerdo a lo previsto por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, cuando se establezca con motivo de los laudos dictados en los juicios promovidos ante las juntas federales

de Conciliación y Arbitraje, sobre reclamaciones de prestaciones de Seguridad Social o bien, cuando la SCJN y los TCC establecen jurisprudencia respecto de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, en los casos en que ese Tribunal tiene Jurisdicción de acuerdo a lo previsto por el artículo 23 fracciones V y VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, sobre pensiones y prestaciones sociales que concedan las leyes a favor de los miembros del ejercito, de las fuerzas aéreas y de la armada nacional o de sus familiares o derechohabientes, igualmente sobre las resoluciones que se dicten en materia de pensiones civiles con cargo al erario federal o al ISSSTE.

Así mismo queda excluida de nuestra disciplina la Jurisprudencia emitida tanto por el Poder Judicial Federal, así como por la sala superior del Tribunal Fiscal, en materia de contribuciones de Seguridad Social, porque pertenece al Derecho Fiscal y no al de Seguridad Social, ya que en la Ley del Seguro Social se regulan ambas materias, siendo deseable su separación por ser de diversa naturaleza.

- f) El Derecho Fiscal. Si bien es cierto que en muchos artículos de la Ley de la del Seguro Social, se apoyan en disposiciones del Código Fiscal de la Federación, como aplicables supletoriamente, así mismo es aplicable únicamente respecto al nacimiento, determinación, liquidación, o extinción de las contribuciones de la seguridad social. Por consecuencia no se considera al Código Fiscal y por ende al derecho fiscal como fuente de seguridad social⁵⁵.

⁵⁴ Ídem.

⁵⁵ SANCHEZ LEON, Gregorio. *Derecho Mexicano de la Seguridad Social*. Ed. UNAM. México 1999. Pág. 61 a 64.

2.2 BIEN COMÚN.

El bienestar individual nos lleva a lograr un bienestar común por tal motivo para asegurar una convivencia pacífica y armónica; que todos los individuos, como la colectividad misma, realicen sus propios fines se necesitan un conjunto de normas de conducta que, al mismo tiempo garanticen la actividad de cada uno, sin causar menoscabo en la actividad de los demás. Esta convivencia armónica, así como la participación de todos en la obtención pacífica de los medios para conseguir los fines particulares, viene a constituir un bien no particular, sino común, que no es del individuo, es decir, que pertenece a la colectividad.

Este bien común no se logra sino mediante la ordenada actividad de los particulares y la ordenación de esta actividad sólo se alcanza mediante las normas de conducta.

2.3 CONCEPTO DE DERECHO SOCIAL.

Ahora bien citaremos algunas definiciones de tratadistas que abordan el derecho social, como lo es el maestro José Castán Tobeñas, en torno a los diversos criterios de definición y valoración de esta categoría jurídica destaca lo siguiente:

- A) El derecho social, como "Derecho de la Sociedad Común Social", es el conjunto de aquellas reglas de justicia según las cuales los hombres pueden obrar como miembros de la sociedad para conseguir un bien común.

- B) El derecho social como "Derecho Autónomo de los grupos Sociales": El término derecho social indica el derecho que emana de forma autónoma de cada asociación u organismo social, a fin de regir su vida interior.

- C) El derecho social como "Derecho Institucional". Con objeto de presentar la situación objetiva de manera permanente en un medio social, independientemente de la voluntad de los individuos que lo integran, se da a entender que el derecho social es derecho institucional.
- D) El derecho social como "Derecho de Integración Social". Se entiende como un derecho de comunión, de colaboración y de cooperación, y se distingue del derecho de coordinación de carácter individual y del derecho de subordinación correspondiente al individualismo jurídico, por lo tanto se define al derecho social de la siguiente manera: "Derecho autónomo de comunión que integra objetivamente cada totalidad activa real y que encierra un valor positivo extraterritorial". Expresa que el derecho social tiene su origen en los hechos normativos de comunión y manifiesta que el derecho individual encierra los valores individuales tras personales, al mismo tiempo reconoce que el derecho social tiene carácter estatal, pero es autónomo.
- E) El derecho social como "Derecho de justicia social". La justicia social, distinta de la justicia legal de la distributiva y de la conmutativa, expresa que la justicia social representa la armonía de los valores personales y tras personales en la realización del orden jurídico y social, y con ella identifica el concepto del derecho social⁵⁶.

El Derecho Social es una ordenación de la sociedad en función de una integración dinámica teológicamente dirigida a la obtención del mayor bienestar social de las personas y de los pueblos, mediante la justicia social.

Como todo derecho, el derecho social, supone una ordenación de la conducta entre los hombres, partiendo de la sociedad y no del individuo aislado, sino de grupo, de la familia, del sindicato, del estado y de la nación. Se insiste en la relación de

⁵⁶ CASTAN TOBEÑAS José. *El Derecho Social*. Madrid 1997. Pág. 250 a 254.

integración, como característica fundamental de este derecho social, en función de una idea unificadora.

Así, pues el derecho social tiene como fundamento al hombre, socialmente logrado y al estado también socialmente integrado en tanto miembro de la comunidad estado⁵⁷.

Trueba Urbina define al derecho de la Seguridad Social de la siguiente forma:

“El Derecho de la Seguridad Social es el conjunto de leyes, normas y disposiciones de derecho social que tienen por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo”⁵⁸.

2.4. JUSTICIA SOCIAL.

La Justicia Social busca un equilibrio y una justa armonización entre el capital y el trabajo, y esta íntimamente vinculada al bien común⁵⁹.

También se entiende como Justicia Social al contenido ideológico de una doctrina que tiende a lograr en las relaciones obrero patronales y en el sistema económico actual, en general, un trato liberal a los hombres que trabajan y una consiguiente distribución de los bienes de acuerdo con un profundo sentido humanitario⁶⁰

⁵⁷ GONZALEZ DIAZ LOMBARDO Francisco. *El Derecho Social y la seguridad social integral*. Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1999. Pág. 68 y 69.

⁵⁸ TRUEBA URBINA, Alberto. *La Nueva Legislación de Seguridad Social en México*. Ed. UNAM, México 1998. Pág. 18 a 20.

⁵⁹ Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones de la UNAM, Ed. Porrúa, 11° edición México 2000. Pág., 56 a 59.

2.5 PREVISIÓN SOCIAL.

En razón a la previsión social podemos mencionar que surge con la teoría del riesgo profesional ya que en opinión de Mario de la Cueva, se establece integrando los principios fundamentales siguientes:

1. La idea del riesgo profesional, como fundamento de la responsabilidad del empresario;
2. La limitación del campo de aplicación de la ley a los accidentes de trabajo.
3. La distinción entre caso fortuito y fuerza mayor.
4. La exclusión de la responsabilidad del empresario cuando el accidente es debido al dolo del trabajador.
5. El principio de la indemnización.
6. La idea de que el obrero tiene únicamente que acreditar la relación entre el accidente y el trabajo.

Así mismo establece el fundamento de la previsión como múltiple, es decir, la nueva concepción del derecho del trabajador indica que es un derecho humano, hecho por y para el hombre, y su propósito es resolver, íntegramente el problema de las necesidades del trabajador, porque la vida en sociedad debe fincarse sobre el trabajo de sus hombres, las necesidades del trabajador no son solo del presente, sino también del futuro.

⁶⁰ DE PINA VARA, Rafael. Op cit, Pág. 327.

La idea individualista de la sociedad pierde terreno en beneficio de la vieja idea Aristotélica de la *polis*. La sociedad no es una creación artificial de los hombres, no es un agrupamiento en el que cada persona deba perseguir, sin consideración de los demás, su propio interés, si no un organismo natural cuyas leyes primordiales son la ayuda, la solidaridad y la cooperación; la sociedad debe exigir de sus hombres que trabajen, pero a cambio de su trabajo, les ha de asegurar en el presente y en el futuro dicho beneficio.

El viejo capitalismo coincidió con la idea de la empresa como el reino absoluto del empresario, quien en razón del derecho de propiedad y de los contratos de trabajo, ejerció un dominio pleno sobre los dos factores de la producción; de tal forma que la empresa moderna por obra del derecho del trabajo, ha devenido una comunidad en la cual el trabajo y el capital tienen derechos propios; la empresa debe producir lo necesario para formar un fondo de reserva que permita al empresario reparar y reponer la maquinaria, y con mayor razón por ser más importante el factor humano, a asegurar al trabajador su presente y su futuro.

Finalmente el derecho del trabajo, al transformarse en un haz de garantías sociales en beneficio del trabajador como una de sus partes, la previsión social si no porque la fuente única de donde puede brotar la seguridad para el futuro del trabajador es la empresa, ya que el obrero no tiene mas ingreso que el salario, proyectado hacia el futuro por la previsión social⁶¹.

2.6. CONCEPTO DE INSTITUCIÓN.

Institución, es el establecimiento o fundación de algo y la instrucción, educación o enseñanza.

⁶¹ DE LA CUEVA, Mario. *Derecho Mexicano del Trabajo*, Ed. Porrúa. México 1998. Pag. 71 y 72.

Ahora bien, la institución social consiste esencialmente en una idea objetiva transformada en una obra social por un fundador, idea que recluta adhesiones en el medio social y sujeto a su servicio voluntades subjetivas indefinidamente renovadas.

De Pina Vara considera que la Institución es aquella que tiene carácter constituido con la intervención del Estado Federal, bien que este suscriba la mayoría del capital, bien que aun en el caso de hacerlo, el estado se reserve el derecho de nombrar la mayoría de los miembros del consejo de administración o de la junta directiva, o de aprobar o vetar las resoluciones que la asamblea o el consejo tomen⁶².

Las instituciones nacionales de seguros se regirán por sus leyes especiales y, a falta de estas leyes o cuando en estas no este previsto, por lo que estatuye la ley General de Instituciones de Seguros⁶³

2.7. CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO.

Diversos tratadistas definen al servicio público como:

"Toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque ello es indispensable para la realización y el desarrollo de la interdependencia social, y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente si no por la intervención de la fuerza gubernamental⁶⁴."

"El servicio publico es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración publica activa o autorizada, a los particulares que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular,

⁶² Ídem.

⁶³ DE PINA VARA, Rafael. Op cit, Pág. 308.

⁶⁴ DUGUIT León, *Derecho Constitucional*, Ed. Ariel, México 1998. Pag. 142 y 143.

continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público⁶⁵.

ELEMENTOS DEL SERVICIO PÚBLICO.

Para Duguit los elementos del servicio público son:

1. Generalidad;
2. Uniformidad o igualdad;
3. Continuidad;
4. Regularidad;
5. Obligatoriedad;
6. Persistencia;
7. Gratuidad del servicio.

El servicio público es un servicio técnico que se presta al público de una manera regular y continúa para la satisfacción de una necesidad pública, y por una organización pública no lucrativa⁶⁶.

ELEMENTOS DEL SERVICIO PÚBLICO.

Para Hauriou, son cinco los elementos:

1. Servicio técnico;
2. Servicio Regular;
3. Servicio prestado al público;
4. La necesidad pública, y
5. La organización pública.

⁶⁵ ídem.

⁶⁶ HAUIROU, Maurice. *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Ed. Instituto Reus, Madrid 1997, Pág. 125 y 126.

2.8. CONCEPTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Trueba Urbina la define de la siguiente forma:

“El Derecho de la Seguridad Social es el conjunto de leyes, normas y disposiciones de derecho social que tienen por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, a la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo⁶⁷”.

De igual manera, la Seguridad Social es el instrumento jurídico del derecho obrero por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota o prima que pagan los patrones, los trabajadores y el estado, o solo alguno de estos a entregar al asegurado o beneficiario que deben ser elementos económicamente débiles.

También se considera como instrumento básico de la seguridad social, estableciendo como un servicio de carácter nacional, que tiene por objeto garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, así como a la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo⁶⁸.

El Seguro Social busca garantizar mediante la Seguridad Social, los esfuerzos del estado y de la población económicamente activa, disminuyendo los riesgos y contingencias sociales y de vida a que esta expuesta la población y para obtener el mayor bienestar social, biológico, económico y cultural posible en un orden de justicia social y dignidad humana⁶⁹.

⁶⁷ TRUEBA URBINA, Alberto. Op cit. Pag. 255.

⁶⁸ ARCE CANO, Gustavo. *Derecho de la Seguridad Social*. Ed. F.C.E. México 1999. Pag. 21.

⁶⁹ Ídem.

A sí mismo dicho tratadista establece las distintas denominaciones de la Seguridad Social:

1. Seguro Obrero
2. Seguro Económico
3. Seguros Sociales
4. Seguro Social Integral

Formas de los Seguros Sociales:

1. Obligatorio
2. Voluntario
3. Facultativo
4. Adicional

También la Seguridad Social se entiende de la siguiente manera:

- a) Un derecho inalienable del hombre y, por lo tanto no puede haber paz ni progreso mientras la humanidad entera no encuentre la plena Seguridad Social.
- b) La garantía de que cada ser humano contara con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad.
- c) El complejo normativo de leyes específicas que rigen para los trabajadores en general, obreros, jornaleros y todo aquel que presta un servicio a otro, conforme al apartado "A", del artículo 123 Constitucional, y en el "B" para los empleados públicos de los poderes de la Unión, lo mismo que las fuerzas armadas mexicanas y para los trabajadores o empleados bancarios o de sociedades nacionales de crédito, lo cual implica la proletarización social de estas.

- d) Es un medio que pretende amparar al individuo frente a las contingencias de la vida, además de promover su bienestar y estimular la más completa expresión y desarrollo de sus capacidades.
- e) Es un instrumento de toda organización social moderna que se diseña y ajusta a las necesidades de una colectividad.
- f) Es una respuesta organizada y publica frente a las privaciones y desequilibrios, económicos y sociales, que impone la vida contemporánea y que necesariamente demanda de la participación activa de los individuos que serán beneficiados.
- g) Es un compromiso colectivo que permite compartir los riesgos y los recursos de las persona. Su misión supera la simple lucha contra la pobreza y se propone incrementar la calidad de vida, fortalecer la seguridad personal y generar condiciones de mayor equidad.

“Seguridad Social, es el conjunto de acciones que previenen y protegen a la población, de eventos biológicos (enfermedades, maternidad, nacimiento, vejez y muerte) y sociales (se consideran las nupcias, viudez, orfandad, desempleo, accidentes de trabajo y afectación de los medios de subsistencia) que por si mismos o que por sus efectos pueden afectarla⁷⁰”.

2.9 PRINCIPIOS Y NORMAS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL.

La Seguridad Social para todos los que integran la sociedad es un principio y una meta que las naciones modernas se han impuesto desde hace mucho tiempo y que forma parte de las aspiraciones legítimas del individuo para su completa realización en el seno de la comunidad.

Por otra parte, la multicitada Seguridad Social ha vivido épocas de fuerte crecimiento y empeño en su evolución, acorde con las aspiraciones de las

⁷⁰ NARRO ROBLES, José. *Seguridad Social Mexicana en los Albores del Siglo XXI*. Ed. FCE. México, 2000. Pág. 1 y 2.

sociedades y gobiernos, habiendo sido siempre el motor principal de la protección social pero a la vez, ha sufrido en repetidas ocasiones las consecuencias de crisis de diversos tipos; crisis que se han manifestado con modalidades diferentes en diversas épocas y lugares que han conducido a un creciente cuestionamiento de las instituciones, a la par del aumento de la importancia de las crisis económicas, políticas y sociales de los países.

Se puede constatar que los instrumentos de acción de la seguridad social en realidad existen y han funcionado muy bien, que son perfectibles y sirven como pilar de apoyo a los cambios y medidas que se necesitan en materia de política social.

En materia de reforma de los sistemas, la problemática que se plantea en la concepción ideológica, la planificación, la organización y la gestión de la seguridad social, presenta aspectos fundamentales que están directamente relacionados con la compatibilidad de los instrumentos a los problemas de la seguridad social.

PRINCIPIOS RECTORES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Los instrumentos internacionales que gobiernan la seguridad social se basan en un cierto número de principios, que determinan y definen los valores fundamentales de la seguridad social.

Existen tres principios que son rectores respecto a la seguridad social:

1. Los principios relativos a los objetivos de la seguridad social;
2. Los principios internacionales.
3. Los principios en materia de organización y de servicios de las prestaciones.

OBJETIVOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

a. La garantía de los medios de vida.

Es la esencia y el objeto central de la Seguridad Social: es decir, "razón de ser". Así mismo este instrumento señala a los gobiernos de los estados miembros garantizar a sus ciudadanos los medios de vida necesarios, mediante la instauración de un sistema unificado (o al menos de sistemas coordinados) de Seguro Social, el texto fue seguido por otros instrumentos más limitados, pero flexibles, en lo que respectan los niveles de prestaciones por sustitución del ingreso.

b. La garantía de la atención a la salud.

La posibilidad de beneficiar de atención médica adecuada es un elemento esencial de la Seguridad Social. La recomendación sobre la asistencia médica, primero y posteriormente el convenio sobre la Seguridad Social y la recomendación sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad de 1969, de la OIT al igual que en el Código Europeo de Seguridad Social, establecen los principios fundamentales en la materia, ocupándose en particular de la extensión de la cobertura en salud y contemplar al participación financiera de los beneficiarios al costo de la atención.

Los textos de la OIT contemplan dos modalidades de organización de los servicios: de Seguridad Social o público, ambos unificados, o de otro modo controlados por un órgano de coordinación.

c. La garantía de la Inserción de la reincersión.

Es la garantía de los medios de vida, en el contexto de la lucha contra la pobreza, el principio esta dirigido principalmente a proteger contra dos tipos de contingencias: el handicap (estado de minusválido) y el desempleo para ambos casos.

LOS PRINCIPIOS INSTITUCIONALES.

El convenio 102 de la OIT y el Código Europeo de Seguridad Social promueven un modelo de organización institucional de la protección social, este modelo, en su origen concebido como el único capaz de garantizar los objetivos de la seguridad social, ha sido considerado como muy limitado y hasta denunciado en alguna instancia, se fundamenta en sus principios: la responsabilidad del estado, la participación, el carácter equitativo y colectivo de la financiación de la seguridad social.

a) La Responsabilidad del estado

Los instrumentos antes mencionados contemplan, en primer lugar, que el estado miembro debe asumir una responsabilidad general en lo que concierne al servicio de las prestaciones y la buena administración de las instituciones y servicios responsables de su gestión directa.

En ambos se precisa que el estado debe asegurarse, que los estudios y cálculos actuariales relativos al equilibrio financiero sean realizados periódicamente y que en todo caso, se efectúan siempre con anterioridad a cualquier modificación de las prestaciones, en la tasa de cotización de los seguros o de los impuestos eventualmente efectuados al cubrir las prestaciones en cuestión, los instrumentos mas recientes de la OIT en materia de seguridad social confirman ese papel del estado.

b) La participación de la Gestión

La participación de las personas protegidas en al gestión de la seguridad social es un principio consagrado por la OIT, el convenio 102 dispone que toda vez que la administración de la seguridad social puede ser responsabilidad de una

dependencia pública o de una institución reglamentada por asociados con poder consultivo, sin embargo, la normativa de este principio no precisa las modalidades con las cuales esta participación se tenga que efectuar, tampoco se habla del papel de los sindicatos de trabajadores en la gestión, el estado queda libre de acción de dicha materia.

c) El carácter equitativo y colectivo del financiamiento

Los dos instrumentos mencionados con anterioridad contienen disposiciones esenciales relativas al financiamiento de la seguridad social, en particular, se prevé que el costo de las prestaciones y los gastos de administración deben ser financiados colectivamente, de manera tal que: evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa. Que se tenga en cuenta la situación económica del país y de las categorías de las personas protegidas.

En los regímenes de seguro social (a excepción de las prestaciones familiares y los riesgos de trabajo), el total de las cotizaciones a cargo de los asalariados protegidos no debe exceder de 50% del total del costo de las prestaciones.

d) Otros principios institucionales característicos

Los instrumentos citados contemplan otras disposiciones fundamentales, como el derecho de apelación en caso de rechazo de la prestación de vida, o en cuanto a la calidad o cuantía de la misma.

LOS PRINCIPIOS EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN Y DE SEVICIOS DE LAS PRESTACIONES

a) La conservación de los derechos y la igualdad de trato.

Las políticas internacionales de coordinación y de armonización en materia de seguridad social convergen en garantizar a los trabajadores emigrantes los mismos derechos que a los trabajadores nacionales; a la vez, se dirigen hacia el mantenimiento de los derechos que estos trabajadores han acumulado en el país de ejercicio de su actividad laboral, una vez que los mismos regresan a su país de origen.

La igualdad de trato en materia de seguridad social entre hombres y mujeres es uno de los principales objetivos de la OIT desde su fundación, no han sido completamente integrados a los convenios de seguridad social, los que se inspiran en un modelo familiar en que la mujer tiene su función el hogar y se dedica al cuidado de los hijos, sin embargo, la tendencia a la actualización de este principio se manifiesta; en efecto en 1975 (año internacional de la mujer).

b) Monto, frecuencia y duración de las prestaciones

Los convenios de la OIT estipulan de manera precisa las modalidades de cálculo de los ingresos de sustitución en caso de interrupción voluntaria de la actividad laboral, dichos ingresos de reemplazo, ya sean temporales (por ejemplo, en caso de enfermedad o de desempleo) o vitalicias (por ejemplo invalidez, vejez) sigue las mismas reglas de cálculo:

- El monto de las prestaciones en dinero debe expresarse como un porcentaje de un ingreso de referencia.

- El ingreso de referencia varia, según se trate, de una prestación proporcional al ingreso anterior del asalariado; una prestación proporcional al salario de un trabajador.
- Los convenios establecen la duración mínima del servicio de las prestaciones, en función de la naturaleza de las contingencias cubiertas.
- Para tener derecho a la prestación, se puede contemplar un periodo de espera, que no debe ser superior a la duración máxima contemplada en los convenios.

LA SOLIDARIDAD

La seguridad social, es el principal pilar de la puesta en práctica de la solidaridad en las sociedades actuales, la responsabilidad del estado, el carácter equitativo y colectivo del financiamiento, la obligatoriedad de la afiliación, entre otros principios, convergen hacia la institución de mecanismos de solidaridad, singular o pluralmente hablando, que se constituyen y manifiestan mediante la existencia y actuación de derechos objetivos reconocidos.

El derecho a la salud es un derecho universal que se fundamenta en la solidaridad nacional, las prestaciones de salud y de la seguridad social ilustran en toda evidencia esta solidaridad, de sanos a enfermos.

LOS TRABAJADORES EMIGRANTES Y LA SEGURIDAD SOCIAL

La situación de los trabajadores emigrantes varía según las circunstancias:

- ✓ Si proviene de un país con un sistema de seguridad social muy avanzado, o al contrario, escasamente desarrollado.

- ✓ Si van con sus familias al país de empleo o si la dejan en el país de origen.
- ✓ Si obtienen un contrato de trabajo previo a la salida de su país de origen.
- ✓ El tipo de ocupación en el que se desempeñan trabajadores temporáneos, fronterizos, gente de mar, etc.

Cualquiera que sea la circunstancia específica, el interés fundamental consiste en poder eliminar las restricciones en las legislaciones nacionales que les impidan beneficiarse de la cobertura social completa y la elegibilidad a las prestaciones, en cualquier lugar que se encuentren.

La OIT ha establecido una serie de instrumentos al respecto, que en particular un cierto número de convenios y recomendaciones rigen específicamente la normativa dirigida a la protección social de los trabajadores emigrantes y sus familias, a nivel regional y subregional, otros organismos han desempeñado actividades en ese sentido, sobre todo en el marco de acuerdos económicos multilaterales.

Esos instrumentos contemplan la garantía de ciertos derechos básicos, como la igualdad de trato y el pago de las prestaciones de jubilación en el extranjero; a la vez, proporcionan un marco de referencia y un cierto número de reglas comunes en vista de la conclusión y la aplicación práctica de acuerdo de seguridad social.

Tienen un desarrollo insuficiente de sus sistemas de seguridad social, que impiden la conclusión de un acuerdo de reciprocidad: por la insuficiente capacidad administrativa que impide tratar con la debida eficiencia los acuerdos, que presentan una cierta complejidad de gestión y fuerte competencia entre ellos, lo que debilita su capacidad de negociación con los países, generalmente ricos y los importadores de mano de obra.

2.10 DESARROLLO ECONÓMICO Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.

En México se puede hablar de la confirmación de un modelo capitalista de producción hacia 1880, transformación que se vio acompañada del aumento de la monetización de la economía y de los trabajadores asalariados.

Durante el período 1880-1930, la protección social se dirigió en mayor medida al desarrollo de la asistencia social, así como al establecimiento de modos parciales de cobertura de riesgos para empleados públicos, la asistencia social, como deber del estado en México precedió con más de medio siglo al nacimiento del seguro social y puede afirmar que su desarrollo en este siglo se deriva no sólo de las luchas de los trabajadores, sino también del efecto catalizador de la Revolución de 1910, lo que cual reflejo por una parte, las aspiraciones de las demandas de la naciente burguesía mexicana, este limitó, en cierto modo, el desempeño del Estado; sin embargo, el voluntarismo de los regímenes post revolucionarios probablemente fue más decisivo que las presiones del empresariado y aún de los mismos movimientos obreros y urbanos de la época.

CAMBIO DEL MODELO DE CRECIMIENTO Y LA EMERGENCIA DEL SEGURO SOCIAL.

A partir de 1926 las exportaciones se debilitaron y con la salida de la crisis de los años 30, la industrialización sustitutiva de importaciones comenzó a convertirse en el motor de crecimiento hacia 1934. En 1940 se inicio la reorganización del sistema financiero como mecanismo promotor de la producción, la comercialización, la formación y movimiento de capitales, la redistribución agraria, la inversión en riego, y la organización de ejidos como modelo colectivo de producción de la tierra constituyendo medidas con efecto estructural de largo alcance⁷¹.

⁷¹ Ídem.

Entre 1940 y 1950 la acumulación de capital estuvo apoyada fundamentalmente por la inversión fija pública además de la inversión privada que se promovió sustentada por la ley de industrias de transformación de 1941.

La industrialización y el crecimiento urbano se reflejaron en el aumento de los asalariados, cuya magnitud llegaba, en 1930, a un tercio total de la fuerza de trabajo subiendo a un 47% en 1940 (Secretaría de Economía Nacional en 1943), o sea alrededor de 3.6 millones de trabajadores, la mayoría de los cuales estaban ya concentrados en las ciudades más importantes del país, en vista de la demanda de protección social por parte de los asalariados, el gobierno de Manuel Ávila Camacho tomó la iniciativa firmando el 31 de diciembre de 1942 la Ley del Seguro Social, dando así origen a una institución descentralizada: el IMSS que inició sus operaciones en noviembre de 1944 en el Distrito Federal y se extendió en 1945 a Puebla y Monterrey y en 1946 siguió en Guadalajara⁷².

El empuje inicial provino de los empleados públicos, de los maestros de educación básica militar, petroleros y ferrocarrileros, no de las organizaciones de obreros industriales y esto lleva a la dependencia del estado.

Al finalizar la administración de Manuel Ávila Camacho, el IMSS ya había logrado su institucionalización, que gracias a la decidida intervención estatal dio pie a su gradual crecimiento en todo el territorio nacional.

ETAPA EXPANSIVA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.

Las características principales de la economía mexicana fue la influencia del manejo de los diferentes instrumentos hacia la consecución de un objetivo central como es el crecimiento económico, con una economía cerrada y un contexto

⁷² Cfr. La modalidad del establecimiento territorial del IMSS es un reflejo de la expresión de la población asalariada y de su concentración en los grandes centros urbanos del país.

internacional caracterizado por un sitio de crecimiento internacional, baja inflación y escasa movilidad de capitales.

A lo largo de los años setentas se modificaron las condiciones tanto externas como internas, a choques de ofertas encabezados por el aumento de los precios del petróleo y otras materias primas, una mayor inflación internacional y el alza de tasas reales de interés internacionales, en el ámbito interno el agotamiento del periodo de sustitución fácil de bienes de consumo, aunado a menores grados de libertad en el endeudamiento, en los saldos fiscales y en el manejo de las políticas cambiaria y monetaria, aumento excesivamente los costos que impedían continuar con el mismo modelo.

Entre 1950 y 1975 la economía creció a una tasa media anual de 6%, tasa alta pero insuficiente para dar trabajo a toda la población económicamente activa, misma que aumento un 56% y arrojando al final del periodo un desempleo del 9% y un subempleo cercano al 45% de la población económicamente activa, el grado de explotación en la industria manufacturera paso del 119.1% en 1960 a 132.6% en 1975⁷³.

Otro de los ejes que facilito la acumulación de capital fue la inversión publica como complemento de las deficiencias y variación del sector privado, entre 1940 y 1976 la inversión fija creció a una tasa del 8% anual en términos reales, la cual se centro en empresas publicas, en ramas que proporcionaron bienes básicos al sector privado a precios subsidiados, que junto con el sacrificio fiscal que representaron las franquicias impositivas, propiciaron la acumulación y la concentración de capital en el sector privado.

Un tercer elemento importante para la expansión privada en México ha sido el sistema bancario, el crédito proporcionado a empresas particulares creció a una media anual de 28% entre 1940 y 1945 y alrededor de 20% entre 1945 y 1976,

⁷³ Ídem.

mientras que los créditos bancarios al gobierno federal crecieron a una tasa de 26.3% anual entre 1940 y 1976⁷⁴.

La política oficial de la Seguridad Social busco la expansión de la cobertura del IMSS así como incrementar otros sistemas menores de seguridad social, empujados por la presión de organizaciones sindicales más que por la voluntad del Estado, manifestada en la creación del IMSS, así a menudo la expresión o mejoramiento de la protección social vino después de huelgas o movilizaciones de la clase trabajadora, de esta manera, en 1948 el gobierno concedió nuevos beneficios a los ferrocarrileros, después de que estos habían abandonado la CTM; en 1949 se incrementaron las prestaciones en el IMSS para contrarrestar la presión de organizaciones obreras independientes, que habían tomado una actitud radical contra el sector campesino del PRI en 1951.

En 1958 el movimiento obrero incremento considerablemente el número de huelgas, entre las cuales sobresalen las de los ferrocarrileros y los telegrafistas, se aprobaron también las reformas a la Ley del Seguro Social de 1949, que ampliaron su cobertura en las zonas rurales, como respuesta al movimiento magisterial de los últimos años cincuenta, el gobierno fundo el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959.

El modelo del IMSS mexicano se puede considerar como mixto, o sea "capitalización" en cuanto a las prestaciones en dinero y de "reparto" en las prestaciones en especie. Los gastos del IMSS mostraron un crecimiento ininterrumpido de 1944 a 1976, y de 1944 a 1956 crecieron a un ritmo del 23% anual; de 1957 a 1976 a un 15% anual, sobre la base de precios constantes de 1970, hasta 1976 una mayor proporción de gastos se hacia en prestaciones en especie, las economías participaban con un 17.5% y los gastos de administración con 18.5%.

⁷⁴ Ídem.

En 1973 se aprobó la nueva Ley del Seguro Social y se dio comienzo a la llamada "Solidaridad Social" para los desposeídos, aunque los programas solidarios de salud para la población marginada tuvieron un efecto casi nulo, el gasto en salud y seguridad social todavía aumento un poco en el sexenio de Luís Echeverría, la demanda social insatisfecha y el creciente déficit fiscal llevan al gobierno a tratar de unificar el sistema, dejando sin posibilidad que la Secretaria de Salud y Asistencia (SSA) coordinara dicho sector.

1976 Y 1982, CRISIS FINANCIERA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS 90's.

Durante el sexenio de López Portillo que fue de 1976 a 1982, se incremento la inconformidad entre los trabajadores y se dieron varias manifestaciones y protestas por la contestación salarial, a esta inconformidad se sumaron médicos tanto de la SSA como del IMSS, del ISSSTE, los Servicios Médicos de PEMEX y otras instituciones, todos ellos reprimidos por medios de la violencia, encarcelamiento y despido de los dirigentes, así como el desconocimiento de las organizaciones de los trabajadores.

En el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) el gasto en salud y seguridad social se redujo drásticamente cerca de 40%, mientras que en la legitimación del régimen desemboco una impresionante campaña de aumento de la cobertura poblacional del sector de salud para tratar de lograrlo se estableció el Sistema Nacional de Salud (SNS), que seria el gran racionalizador, con el objetivo implícito de incrementar la cobertura y mejorar los servicios.

En el Plan Nacional de Salud de 1990-1994 se elaboro una estrategia de descentralización de los servicios y ligado con esto, el fortalecimiento de los subsistemas de salud locales, como estrategia operacional para consolidar la atención primaria, también se insistió en la estrategia de coordinación funcional del SNS, así como en la coordinación intersectorial, no obstante la descentralización se

abandonó a finales del sexenio de Miguel de la Madrid y en la de Carlos Salinas de Gortari ni siquiera se logró consolidar el proceso en los 14 estados ya descentralizados, en cuanto a la coordinación entre las instituciones de salud, se tuvo cierta eficacia solamente en acciones aisladas, como los programas de vacunación, de planeación familiar y de educación para la salud, en los servicios con mayor complejidad se ha observado que las tendencias de desarrollo de las instituciones públicas han agudizado la heterogeneidad estructural, ahondando más la separación y falta de coordinación.

En cuanto a la tendencia privatizante en el sector salud, ya desde el sexenio 1982-1988 se había transformando los Institutos Nacionales de Salud en Organismos descentralizados, con el fin de facilitar su interacción con la medicina privada y también los hospitales de la SSA y los sistemas estatales de salud, los cuales iniciaron el cobro de cuotas de recuperación a la población no asegurada los seguros por enfermedad proporcionado por empresas privadas han proliferado desde fines de los años setenta y en la actualidad son apoyados por dependencias gubernamentales como complemento del deteriorado servicio médico del ISSSTE, en 1990 se hicieron modificaciones a la Ley del Seguro Social para permitir la inversión de los fondos del ramo (pensiones) del seguro de invalidez, vejez, cesantía por edad avanzada y muerte, que antes se asignaba a la construcción de hospitales en valores financieras tanto del sector público como privado, lo cual facilitaría el crecimiento de la medicina privada⁷⁵.

Las modificaciones de la Ley del Seguro Social tenían otro efecto dentro de las finanzas públicas del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, que buscó la modernización del Sistema de Pensiones con el fin como un medio para fortalecer el ahorro interno, pero antes de esto, se tuvieron que buscar políticas que permitieran el ahorro privado de los consumidores, dado que se venía de una crisis en la que se había batido sensiblemente el consumo de las familias, con la recuperación económica y la estabilidad de precios empezó a disminuir el ahorro, este aumento

⁷⁵ EIBENSCHUTZ, Catalina. *Política Sanitaria Mexicana*, Ed. Fin de Siglo. México 1999. Pág. 87.

del consumo provino de una recuperación importante sobre las pérdidas que provocó la crisis, lo que permitió la reposición y el aumento de los bienes durables de las familias.

En mayo de 1992, se estableció un seguro de retiro complementario de jubilaciones y pensiones del IMSS y del ISSSTE, denominado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

Los objetivos gubernamentales de la creación del Seguro de Ahorro para el Retiro fueron cuatro:

- ✓ Incrementar el ahorro interno para financiar la inversión y estimular la actividad económica
- ✓ Mejorar los ingresos de los trabajadores al momento de su retiro
- ✓ Permitir a los trabajadores disponer de sus recursos que pudieran utilizar al quedar desempleados o incapacitados temporalmente y
- ✓ Propiciar el acceso a los trabajadores a los servicios financieros permitiéndoles invertir el producto de su ahorro con la mejor combinación de riesgo y rendimiento.

En noviembre de 1995, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León envió al Congreso de la Unión el proyecto de una nueva Ley del Seguro Social, que contemplaba una nueva propuesta conjunta entre los empresarios y el Estado, así como una nueva reorganización del IMSS que favoreciera su desconcentración operativa la nueva Ley fue aprobada en Diciembre de 1996 y entro en vigor el 1° de Julio de 1997.

La Nueva Ley, establece bases firmes que permiten el crecimiento y desarrollo de la seguridad social, reestructurando los servicios y viabilidad financiera del IMSS, la nueva Ley del Seguro Social, representa el abandono del sistema de pensiones de reparto, a favor de un sistema de capitalización individual, así como

una completa reestructuración administrativa del IMSS y de sus funciones, el Seguro de Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte se divide en dos nuevos seguros: El Seguro de Invalidez y Vida y el Seguro de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez.

La cuenta de vivienda permanece sin cambios y recibe el 2% del salario base de cotización que se canaliza al INFONAVIT, mientras que la cuenta de aportaciones voluntarias se constituye con el ahorro adicional que quiera realizar el trabajador, para lo cual se prevé un régimen fiscal favorable que aún no se define, pero que por el momento no contempla la exención de impuestos y la garantía de inembargabilidad de la que gozan las contribuciones obligatorias.

El Gobierno Federal participará en la regulación y supervisión del nuevo sistema de pensiones a través de la Comisión del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) que amplía sus funciones significativamente, en realidad la institución que regulará el nuevo sistema ya no será el Seguro Social, que sólo enuncia sus características generales, si no la Ley de los sistemas de ahorro para el retiro con los cual el nuevo sistema de pensiones pasa a ser de la competencia de la SHCP más que del IMSS o de la STPS.

La reforma del IMSS establece como estrategias principales para asegurar el financiamiento de los seguros de enfermedad y maternidad. Así como de los servicios de salud asociados a los seguros de riesgo de trabajo de invalidez y vida y de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, en aumento del financiamiento del estado a través de fondos fiscales generales y una reducción del impuesto sobre la nomina, los sucesivos incrementos al impuesto sobre la nomina fueron insuficientes para resolver los problemas de financiamiento del Seguro de enfermedad y maternidad, entre otras razones, por que la afiliación de asegurados permanente sufrió una drástica reducción.

CAPITULO TERCERO

ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA JURÍDICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En lo referente a la Seguridad Social, en nuestro país encontramos diversas legislaciones las cuales contemplan la estructura jurídica de dicha necesidad social, ahora bien, primordialmente tenemos a Nuestra Carta Magna, la cual en los artículos siguientes, establece quienes gozan de este derecho, así como la forma y modo de aplicación de la ya multicitada Seguridad Social; 3° en su fracción I, IV y V; 4°, 5° párrafo primero y tercero, 25, 26, art. 73 fracción XVI; 123 apartado "A" fracción XXIX, y en su apartado "B" la fracción XI.

Ahora bien, pasaremos al análisis de los artículos constitucionales antes mencionados, los cuales abordaremos de manera sintética:

El derecho a recibir educación laica, gratuita y obligatoria, es generalizado para todo individuo, y es tarea de Estados, Municipios y Federaciones impartir la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y educación superior, así como la promoción de la investigación científica y técnica (Art. 3ª).

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud, así como a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y esparcimiento de sus hijos; La ley definirá, otorgará y establecerá las bases para el acceso a los servicios de salud, así como instrumentos y apoyos para disfrutar de vivienda digna. También se determinarán apoyos para la protección de los menores (Art. 4ª)

No podrá impedirse a ninguna persona el derecho y la libertad de dedicarse a la profesión, comercio o trabajo, siempre y cuando sean lícitos; así mismo nadie

podrá ser privado del producto de su trabajo, solamente por medio de resolución judicial (Art.5ª).

La actividad de rectoría del desarrollo nacional, le es asignada al Estado, con el objetivo de fortalecer el empleo, el crecimiento económico, procurando la justa distribución del ingreso y de la riqueza; así mismo conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y podrá participar con los sectores sociales y privados en la organización de áreas prioritarias del desarrollo (Art. 25).

Se establecerá un sistema de planeación democrática por parte del Estado, con el fin de acrecentar la economía y la democratización política, social y cultural de la nación, mediante la participación de los diversos sectores sociales. Se determinaran los órganos responsables del proceso de planeación (Art.26).

Será facultad del Congreso, dictar leyes relacionadas con la nacionalidad, condición jurídica de extranjeros, ciudadanía, colonización, naturalización, emigración e inmigración, así como de salubridad; el Consejo de Salubridad dependerá del Ejecutivo, sin intervención de secretarías de Estado, interpondrá medidas para las campañas en contra del alcoholismo y la venta de sustancias que degeneran y dañan a la especie humana. El departamento de Salubridad está obligado a dictar medidas preventivas indispensables, en caso de epidemias graves (Art.73).

Se estipula el derecho al trabajo digno y útil, para el cual se expiden leyes las cuales registrarán:

“A”. Obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y todo contrato de trabajo, los cuales gozaran de jornadas de trabajo que no excedan de ocho horas, jornadas nocturnas que no excedan de siete horas, y para los mayores de trece y menores de dieciséis años, jornadas máximas de siete horas; quedando

prohibidas las labores insalubres y peligrosas, así mismo se deberá disfrutar de un día de descanso cuando menos por las jornadas antes mencionadas.

En caso de mujeres embarazadas, se determina que no deberán realizar trabajos que ameriten esfuerzos que signifiquen un riesgo para la salud en relación a la gestación, disfrutaran de un descanso de seis semanas antes de la fecha del parto, y seis semanas posteriores al mismo, percibiendo su salario integro, el periodo de lactancia se tendrá derecho a dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno. En cuanto al salario, se estipula que a trabajo igual se percibirá salario igual, teniendo derecho a participar en las utilidades de la empresa; todo trabajador tiene derecho de disfrutar de vivienda cómoda e higiénica, siempre y cuando este haya aportado al fondo para la vivienda.

El patrón esta obligado a proporcionar adiestramiento y capacitación para el trabajo, siendo también responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, debiendo de pagar indemnización correspondiente, de igual manera, estará obligado a adoptar los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de trabajo, para la prevención de accidentes de trabajo.

Será de utilidad publica la Ley del Seguro Social, la cual comprenderá seguros de invalidez, vejez, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, servicios de guardería y cualquier otro, con el fin de proteger el bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados, sectores sociales y sus familias.

“B”. Los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, tendrán jornadas de trabajo diurna y nocturna máxima de ocho y siete horas, las que excedan serán consideradas extras, y se pagaran en un cien por ciento más, no pudiendo exceder de tres horas diarias, ni de tres veces

consecutivas; disfrutara de un día de descanso, con goce de salario íntegro, gozaran de vacaciones que no rebasen de veinte días al año.

La Seguridad Social, estará organizada de la siguiente manera: cubrirá accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales, maternidad, jubilaciones, invalidez, vejez y muerte; las mujeres embarazadas gozaran de periodos de descanso forzoso de un mes antes de la fecha del parto y de otros dos más, después del mismo. En el periodo de la lactancia, tendrán derecho a dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, disfrutara de asistencia médica y obstetricia, medicinas y de servicio de guarderías.

Así mismo, los familiares de los trabajadores, tendrán derecho de asistencia médica, y gozaran de centros vacacionales, así como de tiendas económicas en beneficio de los trabajadores y sus familias. Se les proporcionaran habitaciones en arrendamiento o venta, mediante las aportaciones que se hagan, el estado establecerá un fondo nacional de vivienda⁷⁶ (Artículo 123).

3.2 LEY GENERAL DE SALUD

En lo referente al campo de la Seguridad Social, la presente ley se considera de gran importancia, ya que reglamenta el derecho a la salud que tiene toda persona, en los términos del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo las bases y modalidades para acceder a los servicios de salud, sus disposiciones son de orden público e interés social⁷⁷ (Art. 1º).

En cuanto a las finalidades del derecho a la salud, se establece que son el bienestar físico y mental del hombre, la prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana, protección de las condiciones de salud que contribuyan al desarrollo

⁷⁶ *Ibidem*. Pág. 133, 134, 140142, 144. Artículo 123.

⁷⁷ *Ley General de Salud*. Ed. SCJN-Compilación de Leyes Federales. 2003. Artículo 1º.

social, disfrute de servicios de salud y de asistencia social, el conocimiento para el mejor aprovechamiento de los servicios de salud⁷⁸ (Art. 2ª).

Se establece como materia de salubridad general, a la organización, control y vigilancia de los servicios de salud, la atención médica preferentemente a grupos vulnerables, atención materno-infantil, planificación familiar, salud mental, educación para la salud, orientación y vigilancia en materia de nutrición, control de enfermedades transmisibles y accidentes, asistencia social, así como el control de alcoholismo, tabaquismo y fármaco dependencia⁷⁹ (Art.3ª).

3.3 LEY DEL SEGURO SOCIAL (IMSS)

La Ley del Seguro Social, es de observancia general en toda la República, en la forma y términos que la misma establece, sus disposiciones son de orden público y de interés social⁸⁰ (Art. 1°).

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 Estado⁸¹ (Art.2°).

La realización de la seguridad social esta a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por esta Ley y demás ordenamientos legales sobre la materia⁸² (Art. 3°).

⁷⁸ Ibidem. Artículo 2ª.

⁷⁹ Ibidem. Artículo 3ª.

⁸⁰ *Ley del Seguro Social*. Ed. Ediciones Fiscales ISEF. 2001. Artículo 1°.

⁸¹ Ibidem. Artículo 2°.

⁸² Ibidem. Artículo 3°.

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 ordenamientos⁸³ (Art. 4°).

La organización y la administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, cuando así lo prevea la presente Ley⁸⁴(Art. 5°).

El Seguro Social comprende:

- I. El Régimen Obligatorio, y
- II. El Régimen Voluntario⁸⁵ (Art. 6°)

El Seguro Social cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican a propósito de cada régimen particular, mediante prestaciones en especie y en dinero, en las formas y condiciones previstas por esta Ley y sus reglamentos⁸⁶ (Art. 7°).

Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

- ✓ Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;
- ✓ Los trabajadores domésticos.
- ✓ Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios.
- ✓ Los patrones, personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, y

⁸³ Ibidem. Artículo 4°.

⁸⁴ Ibidem. Artículo 5°.

⁸⁵ Ibidem. Artículo 6°.

⁸⁶ Ibidem. Artículo 7°.

- ✓ Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social. Mediante convenio con el Instituto se establecerán las modalidades y fechas de incorporación al régimen obligatorio, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo. Dichos convenios deberán sujetarse al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal⁸⁷ (Art. 13°)

Los patrones están obligados a:

- ✓ Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social
- ✓ Llevar registros, tales como nominas y listas de raya en las que se asiente el número de días trabajados
- ✓ Determinar las cuotas obrero patronales⁸⁸ (Art. 15°)

El Instituto se coordinará con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las Entidades Federativas y concertará, en igual forma, con la representación de las organizaciones de los sectores social y privado, con el objeto de realizar programas para la prevención de los accidentes y las enfermedades de trabajo⁸⁹ (Art. 81°).

Las prestaciones sociales comprenden:

- ✓ Prestaciones Sociales, y
- ✓ Prestaciones de Solidaridad Social⁹⁰ (Art. 208°).

⁸⁷ Ibidem. Artículo 13.

⁸⁸ Ibidem. Artículo 15.

⁸⁹ Ibidem. Artículo 81.

⁹⁰ Ibidem. Artículo 208.

Las prestaciones o servicios de solidaridad social comprenden acciones de salud comunitaria, asistencia medica, farmacéutica e incluso hospitalaria, en la forma y términos establecidos en los artículos 215 a 217 de esta ley ⁹¹(Art. 214).

El Instituto organizara, establecerá y operara unidades medicas destinadas a los servicios de solidaridad social, los que serán proporcionados exclusivamente a favor de los núcleos de población que por el propio estudio de desarrollo del país, constituyan polos de profunda marginación rural, suburbana y urbana, y que por el Poder Ejecutivo Federal determine como sujetos de solidaridad social.

Queda facultado el Instituto para dictar las bases e instructivos a que se sujetaran estos servicios, pero en todo caso, se coordinara con la Secretaria de Salud y además instituciones de salud y seguridad social⁹² (Art. 215).

El Instituto proporcionara el apoyo necesario a los servicios de solidaridad social que esta ley atribuye, sin perjuicio del eficaz otorgamiento de las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores y demás beneficiarios del régimen obligatorio⁹³ (Art. 216).

Las prestaciones de solidaridad social serán financiadas por la Federación y por los propios beneficios.

Los beneficiados por estos servicios contribuirán con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales de beneficio para las comunidades en que habiten y que propicien que alcancen el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento en los términos de esta ley⁹⁴ (Art. 217).

⁹¹ Ibidem. Artículo 214.

⁹² Ibidem. Artículo 215.

⁹³ Ibidem. Artículo 216.

⁹⁴ Ibidem. Artículo 217.

La Seguridad Social se extiende al campo mexicano, en los términos y formas que se establecen en la presente Ley y los reglamentos respectivos⁹⁵ (Art. 234).

Las mujeres y los hombres del campo que tengan el carácter de trabajadores independientes, respecto de quien no medie ninguna relación de subordinación laboral, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; así como los ejidos y otras formas superiores de organización, podrán acceder a la seguridad social en la forma y términos que señala el artículo 13, a través del convenio de incorporación voluntaria al régimen obligatorio, o bien mediante el seguro de salud para la familia establecido en el artículo 240 de esta Ley⁹⁶ (Art. 235).

Todas las familias en México tiene 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 respectivo⁹⁷(Art. 240).

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y las atribuciones siguientes:

- ✓ Administrar los seguros de riesgo de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales
- ✓ Satisfacer las prestaciones que se establecen esta ley
- ✓ Adquirir bienes muebles e inmuebles, para los fines que le son propios
- ✓ Establecer y organizar sus dependencias
- ✓ Expedir sus reglamentos interiores
- ✓ Difundir conocimientos y practicas de previsión y seguridad social
- ✓ Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados e independientes
- ✓ Dar de baja del régimen a los sujetos asegurados

⁹⁵ Ibidem. Artículo 234.

⁹⁶ Ibidem. Artículo 235.

⁹⁷ Ibidem. Artículo 240.

- ✓ Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones
- ✓ Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos
- ✓ Ratificar o rectificar la prima, la clasificación y el grado de riesgo de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas del seguro de riesgos de trabajo
- ✓ Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta ley
- ✓ Realizar inversiones en sociedades o empresas que tengan objeto social complementario o afín del propio instituto, y
- ✓ Las demás que le otorguen esta ley, sus reglamentos y cualquier otra disposición aplicable⁹⁸ (Art. 251°).

3.4 LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la Republica; y se aplicara:

- ✓ A los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros
- ✓ A las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión a que se refiere esta Ley
- ✓ A las dependencias y entidades de la Administración Publica Federal en los Estados yMunicipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que

⁹⁸ Ibidem. Artículo 251.

el Instituto celebre de acuerdo con esta Ley, y las disposiciones de las demás legislaturas locales

- ✓ A los Diputados y Senadores que durante su mando constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de esta Ley; y
- ✓ A las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen de esta Ley⁹⁹ (Art. 1°).

La seguridad social de los trabajadores comprende ¹⁰⁰(Art. 2°):

- ✓ El Régimen Obligatorio, y
- ✓ El Régimen Voluntario.

La administración de los seguros, prestaciones y servicios de que se trata el artículo anterior, así como la del Fondo de la Vivienda, estarán a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en la Ciudad de México.

Para el cumplimiento de sus fines el Instituto contará con delegaciones, las cuales como unidades desconcentradas estarán jerárquicamente subordinadas a la administración central y tendrán las facultades específicas para resolver sobre la materia y competencia territorial que se determine en su caso¹⁰¹ (Art. 4°).

Las dependencias y entidades públicas, deberán:

- ✓ Facilitar la realización de estudios e investigaciones sobre accidentes y enfermedades de trabajo
- ✓ Proporcionar datos e informes para la elaboración de estadísticas sobre accidentes y enfermedades de trabajo.

⁹⁹ Ley del ISSSTE. SCJN- Compilaciones Federales. 2003. Artículo 1°.

¹⁰⁰ Ibidem. Artículo 2°.

¹⁰¹ Ibidem. Artículo 4°.

- ✓ Difundir e implantar en su ámbito de competencia, las normas preventivas de accidentes y enfermedades de trabajo.
- ✓ Integrar las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene¹⁰² (Art. 45°).

La seguridad e higiene en el trabajo, en las dependencias y entidades, se normara por lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y por las disposiciones de esta Ley y sus Reglamentos.

El Instituto se coordinará con las dependencias, entidades, organismos e instituciones que considere necesarios para la elaboración de programas y el desarrollo de campañas tendientes a prevenir accidentes y enfermedades de trabajo¹⁰³ (.Art.46°).

Corresponde al Instituto promover la integración y funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en los centros de trabajo de las Dependencias y Entidades del Sector Publico afiliados al régimen de seguridad social del Instituto y, a las propias Comisiones Mixtas, atender las recomendaciones que el Instituto formule en materia de seguridad e higiene.

El instituto deberá así mismo promover la integración y funcionamiento de una Comisión Consultiva Nacional y de Comisiones Consultivas Estatales de Seguridad e Higiene del Sector Publico Federal ¹⁰⁴(Art. 47°).

El Instituto proporcionará servicios culturales, mediante programas culturales, recreativos y deportivos que tiendan a cuidar y fortalecer la salud mental e integración familiar y social del trabajador, y su desarrollo futuro, contando con la cooperación y el apoyo de los trabajadores¹⁰⁵ (Art.140°).

¹⁰² Ibidem. Artículo 45.

¹⁰³ Ibidem. Artículo 46.

¹⁰⁴ Ibidem. Artículo 47.

¹⁰⁵ Ibidem. Artículo 140.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tendrá las siguientes funciones:

- ✓ Cumplir con los programas aprobados para otorgar las prestaciones y los servicios a su cargo
- ✓ Otorgar jubilaciones y pensiones
- ✓ Determinar, vigilar y cobrar el importe de las cuotas y aportaciones, así como los demás recursos del Instituto
- ✓ Invertir los fondos y reservas de acuerdo con las disposiciones de esta Ley
- ✓ Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines
- ✓ Establecer la estructura y funcionamiento de sus unidades administrativas
- ✓ Difundir conocimiento y prácticas de previsión social
- ✓ Expedir los reglamentos para la debida prestación de sus servicios y de organización interna
- ✓ Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio; y
- ✓ Las demás funciones que le confieran esta Ley y sus Reglamentos¹⁰⁶ (Art. 150°).

3.5 LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS

Se crea como un organismo público descentralizado federal, con personalidad y patrimonio propio, con domicilio en el Distrito Federal, tiene dentro de sus funciones otorgar prestaciones y servicios a su cargo, administra su patrimonio, sus propios recursos del Fondo de Vivienda, adquiere los bienes muebles e inmuebles necesarios para realizar sus funciones, organiza sus dependencias y el

¹⁰⁶ Ibidem. Artículo. 150.

funcionamiento de las mismas, difunde conocimientos y orientación sobre practicas de previsión social¹⁰⁷ (Art. 2ª).

Otorga, con arreglo a la ley, las siguientes prestaciones: retiro, pensiones, compensaciones, pagos de defunción, ayuda para gastos de sepelio, fondo de trabajo, fondo de ahorro, seguro de vida, venta y arrendamiento de casas, préstamos hipotecarios, tiendas, granjas y centros de servicio, hoteles de tránsito, casas hogar para retirados, centros de bienestar infantil, servicios funerarios, escuelas e internados, centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares, centros deportivos de recreo, orientación social, servicio médico integral y servicios de farmacias subrogados y de farmacias económicas¹⁰⁸ (Art. 16).

Con el fin de atender las necesidades de habitación militar, el ISSFAM deberá: administrar el fondo de vivienda, establecer un sistema de financiamiento para permitir a los militares en activo obtener crédito barato y suficiente para adquirir propiedad, construir, pagar adeudos anteriores, construir unidades habitacionales¹⁰⁹ (Art.99).

Establecerá centros deportivos y de recreo para atender las necesidades físicas y de salud de los militares y de sus familias¹¹⁰ (Art. 150).

Podrá celebrar convenios con la Secretaria de la Defensa Nacional y de Marina, así como con los Institutos de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Mexicano del Seguro Social, para prestar el servicio medico subrogado, el cual comprenderá; asistencia médica-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria¹¹¹ (Art. 164).

¹⁰⁷ *Ley del ISSFAM*. SCJN Compilaciones Federales. 2003. Artículo 2ª.

¹⁰⁸ *Íbidem*. Artículo 16.

¹⁰⁹ *Íbidem*. Artículo 99.

¹¹⁰ *Íbidem*. Artículo 150.

3.6 ASISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA.

Dicho sistema es considerado como un conjunto de Instituciones Publicas, sociales y privadas, encargadas del desarrollo de la familia, de la protección de la infancia y de la prestación de servicios de asistencia social. El Sistema Nacional de Asistencia Social, del cual forma parte el organismo denominado Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, es quien coordina y promueve los trabajos en este campo que complementa muchas de las acciones encaminadas a proteger el capital social y el capital humano de nuestra nación.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia se identifica con la serie de instituciones que por ley deben apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad, especialmente de aquellas que presentan mayor riesgos de desintegración, violencia o de presentar alguna situación adversa y no tener capacidad para enfrentarla.

El sistema DIF esta integrado por un organismo central, el DIF Nacional, que de acuerdo a la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social debe coordinar las actividades de la materia, así como por 32 sistemas estatales y los sistemas municipales, que actualmente existen alrededor de 1.500 de los 2.414 municipios mexicanos. El DIF nacional es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto de 13 de Enero de 1977 y que, de acuerdo al artículo 13 de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social de 1986, es el promotor de la asistencia social y promoción de la interrelación sistemática de las acciones por lo que es el rector del campo de la asistencia social y coordinador del sistema compuesto por los órganos estatales y municipales.

¹¹¹ Ibidem. Artículo 164.

Las transformaciones que ha sufrido la asistencia social han llevado a replantear las estrategias de intervención de manera que se establezcan políticas que regulen y contribuyan al mejoramiento de la calidad de los servicios asistenciales, a través de modelos desarrollados bajo una metodología bien definida, procedente de lineamientos debidamente sustentados y premisas adecuadamente establecidas. Así pues, el proyecto estratégico de la Dirección de Modelos de Atención se encamina a fortalecer el carácter rector y normativo del Sistema Nacional DIF, precisamente bajo la premisa de que éste se constituya como un sistema que facilite los sistemas estatales y municipales.

De acuerdo con lo que fue planteado en 1996, durante el Foro Nacional de Consulta sobre Asistencia Social, donde se concretó una nueva estructura, atribuciones y tareas del Sistema Nacional DIF, se crea, en el año 2000, la Dirección de Modelos de Atención como un área estratégica de la institución (DIF) cuyo propósito es impulsar el desarrollo de modelos de intervención social, a través de asesoría, capacitación, evaluación y normalización. Con ello, se cumple una función sustancial en el ámbito de asistencia social, ya que promueve la colaboración y participación de los sectores público, privado y social en la elaboración de modelos de intervención para mejorar las condiciones de aquellos grupos humanos que, por su situación socioeconómica, de género, o de edad, son considerados vulnerables, a través de un paquete de instrumentos metodológicos que coadyuvan a profesionalizar el trabajo asistencial.

Misión

Establecer políticas y lineamientos para el desarrollo, evaluación y normalización de modelos de intervención de asistencia social, a través de instrumentos teóricos, metodológicos, normativos, informativos, de capacitación y de evaluación, a fin de fortalecer y profesionalizar los servicios de asistencia social y potenciar el carácter rector y normativo del Sistema Nacional DIF.

Visión

Constituirse como una instancia de planeación y servicios que promueva e impulse la profesionalización, normatividad y certificación para la regulación del quehacer de la asistencia social de instituciones públicas y organizaciones sociales y privadas en México, para optimizar la efectividad y calidad de los servicios asistenciales.

Fundamentos teóricos

Los fundamentos teóricos en los que se sustenta el desarrollo, la sistematización y el ajuste de modelos de atención son:

- Enfoque de sistemas
- Desarrollo humano

Líneas de Trabajo

- Desarrollo de modelos
- Normalización y evaluación
- Información e investigación

Ámbitos de acción

Su ámbito de acción son las diversas áreas del DIF Nacional, los sistemas estatales y municipales, otras instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la asistencia social¹¹².

¹¹² www.dif.gob.mx. Fecha de consulta 05/07/04.

CAPITULO CUARTO

IV. ANÁLISIS GENERAL AL IMSS COMO ÓRGANO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

4.1 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL IMSS

El principio de "Administración tripartita" o simplemente "tripartirismo", que determina la estructura administrativo - financiera del IMSS, se fue generando a través de un proceso de decantación conceptual hasta llegar al significado que adquiere en la Ley del Seguro Social.

En consecuencia con el principio democrático contenido en la exposición de motivos de la Ley del IMSS de 1943, y que la Ley de 1973 ratificó, la participación gubernamental y sectorial esta prevista en la propia Ley del Congreso, tanto en la administración como en la conformación del sistema financiero institucional¹¹³.

SISTEMA DE GESTIÓN TRIPARTITA

La administración tripartita del Instituto ejerce una función efectivamente mediante un sistema de órganos colegiados, que operan tanto a nivel central como local o delegacional.

El primero lo integran la Asamblea General, el H. Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y el Comité Consultivo de Riesgos de Trabajo, en el nivel desconcentrado esta dispuesto el funcionamiento de los Consejos Consultivos Delegacionales.

¹¹³ DUGUIT, León. Op cit. Pág. 170.

Este sistema de órganos colegiados está estructurado por los principios de representatividad igualitaria, orden jerárquico y cooperación o colaboración interinstitucional.

REPRESENTATIVIDAD IGUALITARIA

Este principio se aplica tanto en la integración conjunta de todo el sistema de órganos colegiados, como en el peso específico de sus resoluciones.

De esta manera la Asamblea General cuenta con 30 miembros, 10 de cada sector y 10 del Ejecutivo Federal, presidida por el Director General del Instituto.

ORDEN JERÁRQUICO

Las relaciones que entre sí guardan los órganos colegiados y por los cuales se entrelaza una red o sistema integrado, están determinados los principios de jerarquía y colaboración interinstitucional.

La Asamblea General que es por Ley el órgano supremo, determina la integración de los restantes, sea en forma directa (Consejo Técnico, Comisión de Vigilancia).

El Consejo técnico, determina la integración de sus órganos de apoyo (comités y comisiones); resuelve en definitiva sobre sus acuerdos; e interviene en la integración del Comité Consultivo del Seguro de Riesgos y de los Consejos Consultivos Delegacionales, a quienes puede señalar facultades adicionales a las indicadas en la ley.

COLABORACIÓN INTERNACIONAL.

La Asamblea General resuelve el presupuesto de ingresos y gastos y el programa de actividades del Director General, que previamente conoce el Consejo Técnico las medidas que juzgue convenientes para el mejor funcionamiento del Instituto. También dictamina el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico y práctica auditorías de los balances contables que aprueba la misma Asamblea General.

El Consejo Técnico convoca a las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Asamblea, y conoce y resuelve sobre el presupuesto y el programa de actividades elaborado por la Dirección General.

SISTEMA FINANCIERO TRIPARTITO

El tripartitismo, expresión de la participación democrática sectorial y gubernamental para la vigencia y permanencia del derecho social de la seguridad social, se expresa no sólo en la organización administrativa institucional, sino que también tiene eficacia, con base en principios diferentes, en su estructura financiera.

TRIPARTIRISMO EN LOS INGRESOS

Las fuentes financieras para garantizar las prestaciones a que tienen derecho los sujetos al régimen de seguridad social dependen del tipo de seguro (riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y guarderías).

INTERÉS NACIONAL

El principio del interés nacional comprende como complemento del sistema el seguro social estabilizaría a la capa económicamente débil de la población: "estabilización a la que debe aspirarse ya que esto vendría a satisfacer nobles aspiraciones de la convivencia humana en cuanto porque al elevar las condiciones de vida del sector mayoritario de la nación, automáticamente se operaría un crecimiento vigoroso de la economía general del país¹¹⁴".

INTERÉS SECTORIAL

En el caso del trabajador, la imposibilidad del ahorro por la insuficiencia del salario, la obligación correlativa al derecho a las prestaciones y al derecho a participar en la administración del sistema fuera los fundamentos de la cuota obrera.

En el caso del patrón, el bienestar laboral aumenta el rendimiento del trabajador y el poder adquisitivo, favoreciendo con ello productividad y consumo. Se propicia un régimen de igualdad en la competencia industrial y se reconoce como un costo necesario de la producción el costo del capital humano, aun más cuanto que se reconoce el costo de la amortización de la maquinaria y equipo.

EL PRINCIPIO DE LA SOLIDARIDAD SOCIAL

No obstante la validez de los principios que determinaron la obligatoriedad de la participación tripartita en la distribución de las cargas para hacer viable el seguro social, es el principio de la solidaridad social el que adquiere mayor relevancia en un fenómeno colectivo de imposible resolución individual,

¹¹⁴ Idem

Ninguna empresa o trabajador, aisladamente, podría soportar los gastos que implícitamente atañen el servicio del seguro social con carga a costos de producción o a las economías familiares.

TRIPARTIRISMO EN LOS EGRESOS

El legislador ordinario quiso que la participación de los sectores y el Estado no sólo se limitara a la integración de las fuentes de financiamiento mediante el sistema de distribución de cargas (cuotas), esto es, en los ingresos de la Institución, sino que también intervinieran en la aplicación de los recursos; es decir, en la precisión de los egresos institucionales por medio del sistema de órganos colegiados¹¹⁵.

En el siguiente cuadro se muestra el tipo de seguros, prestaciones y cuotas que prevalecen actualmente en el IMSS¹¹⁶.

Enfermedades y Maternidad	<ul style="list-style-type: none"> • Atención Médica • Subsidios por enfermedad y maternidad • Gastos de funeral 	12.5 por ciento del salario integrado
Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte	<ul style="list-style-type: none"> • Pensiones por invalidez, vejez y muerte • Dotes matrimoniales • Atención médica a pensionados y familiares 	7.4 por ciento del salario integrado

¹¹⁵ www.imss.org.mx. Día de consulta 20 de julio de 2004.

¹¹⁶ VEGA GALINA, Roberto. Dip. Dr. *Seguridad Social*. SNTSS. México marzo de 2004.

Riesgos de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Atención Médica y aparatos de prótesis • Subsidios por incapacidad • Pensiones por invalidez o muerte, derivadas de una enfermedad o accidente de trabajo 	2.5 por ciento del salario integrado en promedio (dependencia de la clase de riesgo correspondiente a la actividad)
Guarderías	<ul style="list-style-type: none"> • Para hijos de aseguradas 	1.0 por ciento del salario integrado

VELATORIOS

Respecto del servicio de velatorios que aun cuando no es una prestación sujeta a seguro específico, es un servicio que permite liberar a los usuarios de los problemas económicos que implica pagar un funeral dentro de un marco abierto de comercio. El Instituto cuenta con 18 velatorios ubicados en diferentes entidades del país.

CENTROS VACACIONALES

El Instituto tiene en funcionamiento cuatro centros vacacionales, ubicados dos en el Estado de Tlaxcala, la Trinidad y la Malintzi, otro en Metepec, Puebla y el más antiguo el de Oaxtepec, Morelos que son operados con estricto sentido social, ya que sus cuotas son muy accesibles en relación a otros centros de similar categoría.

PROGRAMA IMSS-SOLIDARIDAD

Infraestructura:

A partir de 1990 el Programa se denominó IMSS-SOLIDARIDAD, en congruencia con la filosofía que le dio origen y con los objetivos del Programa Nacional de Solidaridad del Gobierno, de lucha contra la extrema pobreza, opera una infraestructura de servicios de 3249 unidades de primer nivel, llamados "Hospitales Rurales S" (HRS), ubicados en 18 estados del país (se incluye un área de un Estado descentralizado en 1985). Con esa infraestructura se atiende a 10.5 millones de habitantes del medio rural.

De 1989 a 1991, se construyeron 929 Unidad Médica Rural. Con ello la infraestructura aumentó 40% respecto de la que existía en 1988. Para 1992 se previó la construcción de 45 más de estas unidades y avanzar en la construcción de 8 hospitales que se constituirán en cabezas de región de servicios de salud. Este crecimiento ha permitido acercar servicios de salud a población pobre dispersa ya estructurar nuevas regiones y zonas de servicios de primer nivel, con hospitales de segundo nivel como apoyo para atender problemas de mayor complejidad.

Las condiciones de salud de los habitantes del medio rural disperso están determinadas por sus deficientes condiciones de vida y carencia de satisfactores mínimos de bienestar. Predominan los padecimientos derivados de la falta de servicios públicos básicos, falta de saneamiento y precarias condiciones de vivienda. El analfabetismo asciende entre la población que atiende el programa a 25 por ciento. Se dan también crecientes procesos migratorios, se mantiene la alta fecundidad y las complicaciones derivadas del embarazo, parto y puerperio afectan las frágiles condiciones de salud de las mujeres, debilitadas por la desnutrición, la maternidad temprana y la carga de las tareas agrícolas y familiares que desempeñan¹¹⁷.

¹¹⁷ www.imss.org.mx. Día de consulta 29 de julio de 2004.

Persisten padecimientos en algunas zonas, como dengue, paludismo y oncocercosis, y se han hecho presentes las enfermedades crónico - degenerativas y los daños a la salud derivados del alcoholismo, los accidentes y la violencia.

Las unidades medicas rurales son atendidas por un pasante de medicina en servicio social (ultimo año de la carrera), o un médico cuando no se presentan pasantes, y dos auxiliares de área de medicina, una que trabaja de lunes a viernes, y otra sábados y domingos. Ambos son de la localidad: en áreas indígenas son bilingües, reciben un curso para capacitarse y mantienen un programa de capacitación continua al igual que el resto del personal. La UMR atiende a la población de la localidad sede y de tres más, que se denominan de "acción intensiva", lo que significa una población de entre 2 y 5 mil habitantes.

Los hospitales ubicados en localidades de aproximadamente 15 mil habitantes, con servicios públicos básicos y medios de comunicación, atienden a pacientes derivados de las zonas que les corresponden y cubren en promedio la demanda de 12 comunidades cercanas a la sede. Hay una existencia aproximada de entre 20 y 70 camas, un cuerpo de gobierno, médicos de tercer año de residencia de medicina familiar que permanecen durante un año y residentes del último año de cirugía, medicina interna, pediatría y ginecobstetricia, que rotan cuatrimestralmente. También hay pasantes en servicio social de medicina, odontología, enfermería, trabajo social quimicofarmacobiólogos y dietología, que cambian cada año. Funcionan tres comités técnicos: de infecciones hospitalarias, de mortalidad y de evaluación de la calidad de la atención médica.

Es importante señalar que los habitantes se construyen con una capacidad instalada hasta 70 camas, las cuales se van autorizando progresivamente de acuerdo con indicadores de demanda. De igual manera, existen indicadores para el equipamiento básico inicial y para ampliar la plantilla de personal según se vayan autorizando más camas.

De los hospitales, 89 por ciento cuentan con "albergue comunitario" administrado por las promotoras voluntarias para alojar a pacientes y sus familiares provenientes de comunidades distantes.

Conviene señalar que para crear nuevos hospitales de primero y segundo niveles, casi siempre a solicitud de las comunidades, se hacen estudios para determinar la necesidad de los mismos, su utilidad y funcionalidad. Las comunidades ceden los terrenos (ahora céntricos, antes en las orillas o cerca de los cementerios) y se involucran desde el inicio en el proceso de seleccionar a las auxiliares de área medica, formar el Comité de Salud y Solidaridad, capacitar voluntarios, participar en el diagnostico de salud local e iniciar acciones de vacunación, saneamiento y, en general, de mejoramiento colectivo.

Los servicios de primero y segundo niveles descritos están ubicados en lugares donde no hay ningún otro servicio, se están acercando más a la población y están disponibles las 24 horas del día, todos los días del año, por zonas y por región. La organización descrita contribuye a la derivación de pacientes, la capacitación continua, la supervisión, la asesoría, el abasto, la conservación, la información, la evaluación y el control financiero. Existe también un sistema de radio comunicación que facilita la asesoría, el apoyo administrativo y la referencia y contrareferencia de pacientes¹¹⁸.

4.2 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

La estructura del Programa IMSS-Solidaridad esta formada por cuatro niveles: central (nacional), delegacional (estatal), zonal y operativo.

¹¹⁸ GONZALEZ DIAZLOMBARDO, Francisco. Op cit. Pág. 70.

El nivel central corresponde a la Coordinación General; tiene funciones normativas y de control en el ámbito interno, y de coordinación y concertación en el externo.

A nivel estatal, el delegado de la administración del Programa, el jefe de los Servicios Médicos, quien depende del delegado, supervisa técnica y administrativamente la operación y dirige uno o más equipos multidisciplinarios de supervisión (médico, enfermera, administrador y técnico en acción comunitaria), que a su vez, tiene a su cargo uno o más grupos zonales formados por un médico (asesor auxiliar), un promotor de acción comunitaria y un técnico polivalente.

Los equipos multidisciplinarios supervisan los hospitales y los grupos zonales; cada uno de estos, a su vez, supervisa 18 UMR mediante visitas periódicas y reuniones mensuales de capacitación, análisis y solución de problemas operativos, mismas que también sirven para entregar y recibir informes, pago de sueldos, etc.

El nivel operativo, formado por el personal de las unidades medicas rurales y de los hospitales que representa 83 por ciento del total que trabaja en el Programa.

La organización por niveles facilita la toma oportuna de decisiones y se complementa con el Comité de Operación, a nivel nacional. Los consejos estatales de vigilancia y los consejos municipales de salud, organismos creados a partir de 1984 cuya finalidad es actuar como órganos de concentración intersectorial (en ellos están representados los diferentes sectores de la administración pública que realizan acciones de desarrollo rural), y de vinculación con organizaciones campesinas e indígenas para fomentar la participación comunitaria y actuar integralmente frente a situaciones que afectan el bienestar de la población (educación, vivienda, saneamiento, programas alimentarios, desarrollo rural, etc.), igualmente vigilan que a través del programa se cumplan las políticas de salud de México.

MODELO DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA SALUD

La atención a la salud de la población se sustenta en la concepción de que el proceso salud-enfermedad es multicasual, que debe enfocarse integralmente y que es, en definitiva, la manifestación concreta de la organización social de un país.

El Modelo se concretiza por la participación de personal multidisciplinario en todos los niveles de la organización, personal en formación, y personal comunitario capacitado: el uso de tecnología simplificada, adecuada al medio; la coordinación de acciones con otros sectores de la administración pública, así como organizaciones campesinas e indígenas, y el respeto a la cultura, la organización social, las condiciones locales y las prácticas tradicionales (populares) de atender la salud.

La comunidad participa en forma organizada (asambleas, comités de salud y solidaridad) en el análisis y la jerarquización de los riesgos y problemas locales de salud y sus causas (diagnósticos de salud local), mediante un proceso conjunto y continuo de reflexión y diálogo respetuoso para facilitar la toma de decisiones, desde la planeación de acciones de acuerdo con respectivas, posibilidades y recursos locales¹¹⁹.

El proyecto antes mencionado, apoyado en servicios médicos con capacidad resolutive, forma parte del enfoque integral a la salud que aplicamos y se completa con un sistema de referencia y contrareferencia de pacientes que se agiliza por medio del sistema de radio comunicación.

La integración y reflexión sobre las bases antes señaladas, en busca del intercambio de experiencias y conocimientos a través del diálogo, han resultado mecanismos adecuados para lograr que la población participe en el autocuidado de salud y se involucre en actividades individuales y colectivas tendientes a mejorarla.

¹¹⁹ Ídem.

Es en realidad un proceso de educación para la población y para el personal, donde uno aprende del otro a partir de la misma realidad concreta, y avanzan juntos hacia objetivos comunes. Es además un ejercicio de compartir el saber y el poder, de integrar a la vida cotidiana de la población estilos de pensar, sentir y actuar que favorezcan su salud.

La organización comunitaria parte de la Asamblea General, constituida por la población de cada localidad que conforme a los patrones culturales locales tiene la facultad de intervenir en reuniones comunales; le corresponde aprobar el plan de trabajo, el programa de actividades derivadas del diagnóstico de su comunidad, y conocer y opinar acerca de las evaluaciones periódicas.

El Comité de Salud y Solidaridad, electo por la Asamblea General, actúa como intermediario entre el equipo de salud y la comunidad, y promueve la formación de promotores sociales voluntarios y su integración a las actividades comunitarias. La labor de los promotores se centra principalmente en contribuir, cada uno, al bienestar de su propia familia y de otras.

Se concede especial importancia a la medicina tradicional, en virtud de que es parte de la cultura e importante recurso para la salud. El acercamiento con los terapeutas tradicionales y el empleo de aquellos tratamientos empíricos de probada eficacia, documentada en el laboratorio mediante procedimientos científicos, han contribuido a la aceptación de la medicina tradicional, por parte de los médicos.

La concertación con instituciones o sectores de la administración pública que tienen como objetivos contribuir al desarrollo del medio rural y mejorar las condiciones de vida de la población, se realiza en los diferentes niveles de la organización. En las comunidades, los acuerdos se convierten en procedimientos simples de coordinación que llevan a cabo actividades hacia objetivos comunes.

LOGROS Y LIMITACIONES

Al inicio, las normas de trabajo del Programa eran similares a las que el Instituto utiliza para el régimen de atención a derechohabientes. El esfuerzo para adecuar la capacitación, supervisión, información y evaluación ha sido considerable.

Es importante que antes de la aplicación de nuevos procedimientos y estrategias se realiza investigación operativa que facilita su introducción.

Entre 1985 y 1991 se logró un aumento de 100 por ciento en la cobertura de soluciones por vía bucal a niños enfermos de diarrea¹²⁰.

Para 1991 el porcentaje de familias que participaron en el uso y manejo del agua para consumo humano y sumado al aumento de tratamientos antiparasitarios, ha contribuido al descenso de las infecciones con puerta de entrada por vía digestiva, especialmente las enteritis y las parasitosis.

La cobertura en la valoración anual del estado nutricional de menores de cinco años aumentó, de 1985 a 1991 de 64.6 a 92 por ciento. Igualmente la cobertura de madres capacitadas sobre el mejor aprovechamiento de alimentos locales en la dieta familiar para 1991 fue de 25 por ciento.

La atención obstétrica por parteras capacitadas y en las unidades médicas ha aumentado gradualmente, debido a diferentes estrategias aplicadas en la capacitación e interrelación con parteras rurales.

El Programa se comprometió a que todos los niños menores de cinco años de su universo de trabajo tuvieran esquemas completos de vacunación para fines de 1992.

¹²⁰ Ídem.

Debido a la participación de promotores voluntarios se intensificó la detección de tosedores crónicos y de enfermos febriles en áreas endémicas de paludismo, lo que permitió diagnosticar y tratar oportunamente a enfermos de tuberculosis pulmonar y paludismo, con el consiguiente descenso en la frecuencia de ambos padecimientos¹²¹.

En el campo del saneamiento se ha avanzado del registro de acciones a su relación con la utilización de las obras, para luego establecer el porcentaje de familias del universo de trabajo que han logrado productos terminales en alguna de las actividades básicas (agua para consumo, disposición sanitaria y basura, control de fauna nociva y producción de alimentos con tecnología simplificada).

Algunos factores que demandan especial atención para el logro de los objetivos del programa son los siguientes: aún no se tiene una adecuada cobertura de atención materno infantil; es necesario simplificar más los procedimientos administrativos para que el personal operativo dedique mayor tiempo a su labor sustantiva a consolidar el diálogo reflexivo y crítico con la población, para que su espontánea solidaridad genere formas de autogestión organizada que contribuyan a alcanzar las metas de salud organizada que contribuyan a alcanzar las metas de salud y justicia social.

El involucramiento de la comunidad y su participación se ven afectados por procesos migratorios internos, por esquemas tradicionales de actuar, pensar y sentir frente a los programas verticales y el ancestral paternalismo de nuestros sistemas. México es, además, un país con gran diversidad geográfica, cultural y económica, con grupos de población dispersa sin atención y con diferentes estilos de respuesta a sus necesidades de salud.

El cambio en el programa epidemiológico de los pobres que atienden el programa IMSS- Solidaridad y de los pobres de México requiere además de servicios

¹²¹ SOLIS SOBERON, Fernando. Op cit. Pág. 45 – 50.

de salud accesibles, disponibles, eficientes y con estrategias de trabajo que amplíen la cobertura y hagan real la equidad de la aplicación efectiva de las medidas de política económica que generen actividades productivas para todos los mexicanos.

ÁMBITO INTERNACIONAL.

Las relaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social en el ámbito internacional, se encuentran formalmente reguladas desde el año de 1960, fecha en que por acuerdo Presidencial se dispuso que su Director General tendría la representación de la seguridad social nacional en las relaciones internacionales.

Las actividades del IMSS en materia internacional, abarcan tanto los aspectos bilaterales como multilaterales.

BILATERALES.- El IMSS ha venido promoviendo el establecimiento de relaciones interinstitucionales con organismos de seguridad social o afines a ella, principalmente del Continente Americano, en la mayoría de los casos a través de convenios o acuerdos interinstitucionales, contribuyendo a la vigencia del principio de internacionalización y solidaridad social.

El IMSS participa en forma activa en las reuniones de la Comisión Mixta de Cooperación Científico - Técnica, así como Culturales y Educativas, que lleva a cabo la Secretaría de Relaciones Exteriores, restando o aceptando, según sea el caso, propuestas relacionadas con aspectos de seguridad social.

MULTILATERALES.- El IMSS mantiene relaciones, con organismos internacionales propios de seguridad social, como la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y la Confederación Interamericana de Seguridad Social (CISS), de las cuales es miembro, así como con diversos organismos internacionales

no especializados en la materia, tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Panamericana de la Salud (OPS)¹²².

La conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) constituida en Santiago de Chile en el año de 1942 tiene en México la sede de dos de sus órganos, así también el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano especializado de la Conferencia en la formación y capacitación de los recursos humanos para la seguridad social de la región.

4. 3 REFORMAS A LA LEY DEL IMSS

LEY DE 1973

En esta Ley del Seguro Social se incluyeron instrumentos nuevos para la satisfacción de los objetivos que tienen como finalidad romper la dependencia entre el régimen del seguro social su supuesto normativo fundamental, que ha sido la relación de trabajo.

En este sentido el legislador incluyó dentro del presente régimen a los trabajadores domésticos, a los trabajadores de industrias familiares y a los llamados trabajadores independientes.

Este grupo comprende a los profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y otros trabajadores no asalariados y junto a ellos los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, así como a los patrones (personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio).

Las soluciones que pretendía dicha Ley, era afirmar que se estaba produciendo el tránsito del seguro social a la seguridad social¹²³.

¹²² RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Op cit. Pág. 63.

LEY DE 1995

Una de las principales características y objetivos de la Reforma, eran las orientaciones básicas de la actual política económica, que es la de articular la política social con la fiscal y financiera.

La reforma realizada se justifica con la insuficiencia financiera, al tenerse una relación de 7 a 1, entre cotizaciones y pensionados.

La situación se manifestó más grave ya que las enfermedades y maternidad se había financiado con recursos provenientes de las pensiones que desde 1973, dicha reforma se oriento por mantener el carácter tripartito de las aportaciones para el seguro:

- ✓ De enfermedades, maternidad
- ✓ De invalidez y vida
- ✓ De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

De esta manera se mantuvo la cuota patronal de aportación para guarderías y prestaciones sociales, así como para los riesgos de trabajo.

Dentro de este contexto se divide el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, en el seguro de invalidez y vida, y de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, podemos decir que estos seguros son los que dan contenido al nuevo sistema de pensiones privado, de capitalización individual y de aportes definidos, la capitalización individual ya que se esta introduciendo con las reformas de 1992, cuando se crea el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)¹²⁴.

¹²³ VALLS HERNANDEZ. Sergio. *Seguridad Social y Derecho*. Ed. Harla. México 1998. Pág. 63 – 71.

¹²⁴ *Ibidem*. Pág. 72-75.

LEY DE 1997

Esta Ley entrara en vigor en toda la República el día primero de enero de mil novecientos noventa y siete.

A partir de la entrada en vigor de esta Ley, se derogan la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de Marzo de 1973, la Ley que incorpora al régimen del Seguro Social obligatorio a los Productores de Caña de Azúcar y a sus Trabajadores, publicada el siete de diciembre de 1963 en dicho órgano oficial, así como todas las disposiciones legales que se opongan a la presente ley.

Con la presente Ley, las dificultades de naturaleza económica, que se habían presentado en el desarrollo de los servicios médicos del Instituto, tienden a superarse.

Abarcar a mas mexicanos y avanzar, desarrollar el conocimiento medico en forma permanente.

La Ley del Seguro Social establece los pilares económicos y jurídicos de la seguridad social para las generaciones venideras. Da elementos sólidos para el desarrollo de la salud, aprovechando la estructura hospitalaria y la formación profesional creada con esfuerzo y trabajo¹²⁵.

LEY DEL 2001

Bajo el concepto de la seguridad social, la reformada de 1995 pretendió fortalecer la formación del ahorro interno y resolver el problema financiero del IMSS, referente de las pensiones de los afiliados actuales y futuros del apartado "A" del Art.

¹²⁵ Ibidem, Pág. 76-80.

123 Constitucional, sin embargo la reforma hace un diagnóstico por parte del IMSS planteando el problema de la ineficiencia de reservas para el Régimen de Jubilados y Pensionados para los propios trabajadores del IMSS (RJP) y para los ramos de aseguramiento diferentes de las pensiones.

Los principales objetivos de la Reforma son:

- ✓ El fortalecimiento del sistema financiero y presupuestario del IMSS
- ✓ La permanencia de los Ramos de Aseguramiento
- ✓ El régimen Tripartita
- ✓ El cumplimiento de las obligaciones y el pago de pensiones.

Los objetivos anteriores se ven reflejados en las siguientes adiciones a la Ley del Seguro Social:

- ✓ Concepto de Patrimonio y Constitución de Reservas Técnicas
- ✓ Fiscal
- ✓ Presupuestario
- ✓ Modernización Tecnológica
- ✓ Administrativa y Desarrollo de Recursos Humanos
- ✓ Mejora de Pensiones¹²⁶.

4.4 JURISPRUDENCIAS

Es competencia exclusiva del Tribunal Superior de Justicia de la Nación establecer la jurisprudencia de la materia, así como las tesis que deben prevalecer en las sentencias de los tribunales unitarios en caso de contradicción. En otras palabras, la jurisprudencia de la materia se forma de dos maneras distintas: la primera por la emisión de cinco sentencias en un mismo sentido no interrumpidas

¹²⁶ Ibidem. 81-83.

por otra en contrario, que fueren aprobadas por lo menos por cuatro magistrados, la segunda: cuando el tribunal Superior de Justicia resuelve la Tesis que deba prevalecer en el caso contradictorio.

La interrupción de la jurisprudencia ocurre cuando existe el voto favorable de cuatro magistrados, que deben expresar las razones que lo fundamenten. La jurisprudencia debe ser publicada en el Boletín Judicial, a partir de lo cual es obligatoria para los tribunales unitarios. Para el establecimiento y la interrupción de la jurisprudencia será necesario contar con un quórum mínimo de cinco magistrados y un mínimo de cuatro votos favorables.

Sobre el régimen jurídico y la seguridad social en México aplicables en esta materia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene los siguientes criterios:

Se establecen los elementos esenciales de las aportaciones en los artículos 76 al 81 en la Ley del Seguro Social y lo establece la ejecutoria de la siguiente manera:

“LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL CORRESPONDIENTES AL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO EN LOS ART. 76 AL 81 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, NO SON VIOLATORIOS DE LA CONSTITUCIÓN, YA QUE ESTABLECEN LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LAS APORTACIONES. De la lectura de los preceptos mencionados se concluye que es la Ley del Seguro Social la que establece la obligación a cargo de los patrones de inscribir a sus trabajadores en el régimen obligatorio del seguro social, que incluye entre otros al seguro de riesgos de trabajo. Así mismo, el artículo 77 de dicha Ley impone al patrón el deber de pagar las cuotas correspondientes de conformidad con las bases establecidas en el artículo 78 del mismo ordenamiento. En consecuencia, si los preceptos señalados contienen los elementos esenciales de las aportaciones de seguridad social, tales como sujeto, objeto, base, cuota y época de pago, entonces no violan el principio de legalidad contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No es

óbice, para concluir en estos términos, el hecho de que los preceptos mencionados aludan al Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación de Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo, puesto que regulan únicamente las disposiciones generales y señalan los pasos a seguir para el exacto cumplimiento de la Ley”

Amparo en revisión 10424/83. Estambres y Lanas, S.A. 12 de septiembre de 1991. Puesto a votación el proyecto modificado, se aprobó por unanimidad de diecinueve votos de los señores ministros: Presidente Schmill Ordóñez, de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Azuela Guiaron, Alba Leyva, Castañón León, López Contreras, manifestaron que votaron en relación con el fondo del asunto, porque los obligaba el resultado de la votación efectuada el veintidós de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve, y expresaron su inconformidad con las consideraciones que estiman que las cuotas obrero patronales son de naturaleza fiscal. Esta tesis también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la federación, numero 48, Diciembre de 1991, Pág.35.

Semanario Judicial de la Federación. Parte VIII-Diciembre, Tesis, P.LV/91, Pág. 14.

COMENTARIO:

En esta jurisprudencia, se destaca que en base a la Ley del Seguro Social, los patronos están obligados a inscribir a los trabajadores en el régimen obligatorio del Seguro Social, que incluye también el de riesgos de trabajo, así mismo, el patrón debe también cubrir las cuotas de riesgos de trabajo y de responsabilidad por riesgos de trabajo.

La Ley del ISSFAM en algunos de sus preceptos no vulneran al artículo 5° Constitucional así lo establece la ejecutoria de la siguiente manera.

"SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS, LOS ARTÍCULOS 49 Y 50, FRACCIÓN II, DE LA LEY QUE REGULA AL INSTITUTO RESPECTIVO, NO VULNERAN EL ARTICULO 5° CONSTITUCIONAL. Los artículos 49 y 50, fracción II de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, que establecen que la baja en el Ejército extingue todo derecho a reclamar haber de retiro y que los derechos a percibir beneficios de retiro se pierden, entre otras causas, por baja en el Ejército, no privan al militar dado de baja del producto de su trabajo, pues de la interpretación conjunta de dichos preceptos y de los diversos 13 y 123 constitucionales, apartado B, fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1°, 2°, 3°, 10° y 170 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana; y 16, 22, 31, 32 y demás relativos de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, se concluye que el derecho al haber de retiro nace hasta el momento del egreso del servicio, porque ese derecho depende no solo del tiempo del desempeño, sino de la concurrencia en aquel momento de los requisitos previstos en la Ley de Seguridad Social antes mencionada, de cuyo contenido deriva, como presupuesto esencial, que se trate de un militar en situación de retiro en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas; situación diversa a la del que es dado de baja, ya que no adquiere el derecho a percibir el haber de retiro, en primer lugar, porque ya no es militar y en segundo, porque no salió del servicio activo por causas que enaltecen la vocación castrense y la lealtad al Instituto Armado, como los puestos en situación de retiro, no pueden interpretarse como el reconocimiento de que ya existía el derecho, sino como la enfática y reiterada determinación de que los militares dados de baja no tienen derecho a percibirlo".

Amparo en revisión 1433/92. Alejandro de la Cruz María, 7 de Septiembre de 1995. Mayoría de 10 votos. Ponente: Juan N. Silva Meza, encargado del engrose el Ministro Juan Díaz Romero. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

Amparo en Revisión 871/92. Cipriano Melchor Méndez. 7 de Septiembre de 1995. Mayoría de 10 votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

Amparo en revisión 1437/95. Eduardo Enrique García Arias. 12 de Febrero de 1996. Mayoría de 10 votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez. El Tribunal Pleno, en su privada celebrada el 11 de marzo en curso, aprobó con el numero 14/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a 11 de marzo de 1996.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. III, Marzo de 1996. Tesis: P./J14/96. Pág.65.

COMENTARIO:

Se entiende, que los militares dados de baja del ejercito ya no tendrán derecho a percibir la prestación de haber de retiro, de acuerdo con la ley del ISSFAM, solo tendrán derecho los militares que se encuentren en situación de retiro, o que hayan sido egresados del ejercito por tiempo de trabajo.

Las aportaciones provenientes de la Seguridad Social se destinan a los gastos públicos, de esta manera lo establece la ejecutoria siguiente:

"APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. SU RECAUDACIÓN SE DESTINA A LOS GASTOS PÚBLICOS. De lo dispuesto en la Ley de Ingresos de la Federación, en el sentido de que el Estado percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades que en la misma se enumeran, en los que se incluye a las aportaciones de seguridad social y de lo previsto en el Presupuesto de Egresos, en donde se establece que pueden efectuarse erogaciones correspondientes a las entidades paraestatales, entre las que se encuentra el Instituto Mexicano del Seguro Social, se colige que la seguridad social esta contemplada como parte del gasto publico al cual deben destinarse los ingresos que en esta materia se recauden a través del organismo descentralizado encargado de ello, que si bien tiene personalidad jurídica propia y diversa a la del Estado, realiza una función de este, como es la seguridad social; por tanto, las cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio publico del seguro social quedan comprendidas dentro de los tributos que

impone el estado con carácter obligatorio, destinado al servicio publico de seguridad social".

Amparo en revisión 1543/94. Dubois Química, S.A. de C.V. 26 de febrero de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Guitron. Secretaria: Irma Rodríguez Franco. El tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el 28 de marzo en curso, aprobó, con el numero LIII/1996, la tesis que antecede; y determino que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a veintiocho de marzo de mil novecientos noventa y seis.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. III, Abril de 1996. Tesis: P. LIII/96. Pág.65.

COMENTARIO:

El criterio que emana de la presente jurisprudencia es, que las aportaciones que hagan los patrones para los servicios sociales de los trabajadores, pueden destinarse para otro fin, que seria, el gasto publico de seguridad social, es decir que se utilizan para que el propio organismo descentralizado y con personalidad propio adquiera los recursos y las instalaciones brindar el servicio publico de seguridad social.

Para determinar la proporcionalidad de las aportaciones de seguridad social debe atenderse a su naturaleza de contribución y de esta manera lo establece la ejecutoria siguiente:

"APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. PARA DETERMINAR SU PROPORCIONALIDAD DEBE ATENDERSE A SU NATURALEZA DE CONTRIBUCIÓN PECULIAR. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que para establecer la proporcionalidad de las

contribuciones debe atenderse a la naturaleza de cada una operando criterios diferentes respecto de los impuestos, los derechos y otros tipos de gravámenes. Tratándose de aportaciones de seguridad social, debe establecerse que no basta atender al "beneficio obtenido" pues ello desvirtúa el propósito de solidaridad social que abrigó la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, con el fin de que se estableciera un sistema de salud y seguridad general que protegiera a las clases económicas mas desfavorecidas. La visión que apoyo la existencia del Instituto mexicano del Seguro social, no fue impulsada por el liberalismo de corte individualista que caracteriza a otros sistemas, sino del contexto social que identifico a la Constitución de 1917. Lo anterior permite concluir que para efectos de establecer el criterio que debe regir la proporcionalidad, tratándose de las aportaciones de seguridad social, si bien se debe atender, en un aspecto a la de los impuestos, y por tanto, tomar en cuenta la capacidad contributiva del contribuyente, debe considerarse básicamente que se trata de una contribución peculiar con un claro sentido social y sustentada en la solidaridad".

Amparo en revisión 617/94. Industrias de Hule Galgo, S.A de C.V. 15 de agosto de 1995. Unanimidad de diez votos. Ponente: Mariano Azuela Guitron. Secretario: Francisco J. Sandoval López. El Tribunal Pleno en su sesión celebrada el cinco de octubre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: Presidente José Vicente Anguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Guitron, aprobó, con el numero LXX/95 (9ª) la tesis que antecede; y determino que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito federal, a cinco de octubre de mil novecientos noventa y cinco.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. II, Octubre de 1995. Tesis: P. LXX/95. Pág.95.

COMENTARIO:

Esta última jurisprudencia, nos establece que las contribuciones de seguridad social que se realizan por parte de la población económicamente activa, afiliada al IMSS, deben ser proporcionales al salario y ajustadas a la capacidad de contribución de cada uno, ya que estas se realizan para brindar un servicio sustentado en el principio social de solidaridad.

4.5 PROBLEMÁTICA DEL IMSS A LA LUZ DE LAS TENDENCIAS ACTUALES DE SEGURIDAD SOCIAL

Desde hace años ya se veía con preocupación el deterioro del equilibrio entre ingresos y egresos del Instituto Mexicano del Seguro Social y se corría el riesgo de que no hubiera recursos suficientes para cumplir con los compromisos legales adquiridos.

El problema económico-financiero existente tenía dos soluciones: una, aumentar las cuotas obrero-patronales y otra, ser creativos e idear un nuevo esquema de financiamiento.

En la trayectoria de instituto se han realizado muchos cambios. El que se inició en 1995, por su trascendencia y profundidad, se asemeja a la promulgación de la ley de 1943, en cambio en la realidad social hace necesario un cambio en el derecho para evitar su obsolescencia.

La reforma a la seguridad social era la del estado Mexicano de continuar siendo el protector de la seguridad social, a través del Instituto Mexicano de Seguridad Social.

Bajo estas consideraciones se elaboro la iniciativa de la Ley del Seguro Social, que influye figuras jurídicas novedosas, que tienen aspectos técnicos complejos y se apega a los principios constitucionales. La dificultad era aún mayor por tratarse de un cuerpo legal en extremo complicado por la interacción de cada una de sus partes, es decir un cambio en un capítulo generaba consecuencias en otro¹²⁷.

LOS CAMBIOS JURÍDICOS MÁS RELEVANTES EN LA NUEVA LEY

A.- Nuevo sistema de pensiones¹²⁸.

Se separan los cuatro rubros de Invalidez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, para formar dos nuevos seguros:

- ✓ Invalidez y Vida (IV), sustituyendo el anterior de Invalidez y Muerte, así como los gastos médicos de pensionados.
- ✓ Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV), integrándose las aportaciones del SAR e INFONAVIT.

B.- El financiamiento del nuevo sistema de pensiones.

El sistema anterior del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte se financiaba con una cuota tripartita del 8.5% sobre el salario base de cotización y en el actual, en el que se crean dos seguros: a retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez le corresponde el 4.5% de dicha cuota y a Invalidez y Vida el 4%, por lo tanto no hay aumento de cuotas.

C.- Descripción del nuevo sistema de pensiones.

¹²⁷ VEGA GALINA, Roberto. Dip. Dr. *Seguridad Social*. SNTSS. México, junio de 2004.

¹²⁸ VALLS HERNANDEZ, Sergio. *Nuevo Sistema de operación de las Pensiones*. Ed. Harta. Mexico. 2001. Pág. 48-50.

Al dividir el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte en dos, en la cuenta individual del trabajador se depositara el 4.5 % de la cuota tripartita, el 2% de retiro es patronal, el 5% del INFONAVIT también exclusivamente patronal y la cuota social adicional, que representa el 5.5% del salario mínimo general del Distrito Federal. Los recursos acumulados de esta forma en la cuenta individual serán operados por una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE).

D.- AFORE.

Para generar ganancias a la cuenta individual de los trabajadores se crean las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE). Podrán constituir una AFORE quienes cumplan con la normatividad establecida al respecto, bajo la supervisión de las autoridades hacendarias

E.- SIEFORES.

Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro, es aquella sociedad en la que las AFORES invertirán los recursos acumulados en la cuenta individual de los trabajadores con el propósito de que generen rendimientos.

F.- La nueva estructura de cuotas para prestaciones en especie del seguro de Enfermedades y Maternidad.

El gobierno tiene una aportación fija para todos los trabajadores, que se actualiza conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Los patrones tienen una cuota fija para todos los trabajadores, que se aumentara de acuerdo con el incremento del salario mínimo.

Los trabajadores que ganen hasta tres salarios mínimos del Distrito Federal no pagan este seguro que pasa a ser bipartita.

Se observa una nueva concepción del derecho e incluso un nuevo concepto de justicia social; la seguridad no se limita solamente a proteger al individuo, sus bienes y sus derechos, sino que además de las bases para la sustentación en todos los renglones de la vida para la célula social por excelencia, como lo es la familia.

La Ley desde el 1º de julio del año 1997, se ha estado cubriendo, indebidamente, los gastos de las prestaciones en especie del Seguro de Enfermedades y Maternidad, de los jubilados y pensionados bajo el amparo de la Ley del Seguro Social de 1973, gastos que le corresponde cubrir al gobierno federal, como costo de la transacción de la Ley derogada a la vigente, como se establece en el artículo 12º transitorio de la Ley en vigor, y que, también indebidamente, no ha exigido se le cubran¹²⁹.

El artículo 12º transitorio de la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995 dice textualmente:

“Estarán a cargo del gobierno federal las pensiones que se encuentren en curso de pago, así como las prestaciones o pensiones de aquellos sujetos que se encuentren en periodo de conservación de derechos y las pensiones que se otorguen a los asegurados que opten por el esquema establecido por la Ley que se deroga¹³⁰”.

Es el gobierno federal el que tiene la obligación de hacer las aportaciones correspondientes a los gastos que generen las aportaciones en especie.

El adeudo del gobierno federal con el IMSS por concepto de los gastos efectuados en proporcionar las prestaciones en especie (atención a la salud) a los

¹²⁹ VALLS HERNANDEZ, Sergio. Op cit. Pág. 55-60.

jubilados y pensionados, así como a sus beneficiarios derechohabientes, de la Ley de 1973, ascienden a la fecha a 54 mil ochenta y cinco millones de pesos.

Esta es una cantidad que el IMSS debe recuperar y que la Dirección del Instituto tiene la obligación de cobrarle al gobierno federal, antes de cargar culpas sus trabajadores y antes de querer que sean ellos, sus propios trabajadores, los que tengan que pagar por los adeudos del gobierno federal.

Los ingresos del Seguro social provienen, casi exclusivamente, de las cuotas obrero patronales y de las aportaciones al gobierno. Decir que las cuantías de las pensiones de los trabajadores del seguro social provienen de los recursos que aportan las empresas, los trabajadores y el gobierno, no puede ser utilizado como argumento para satanizar las prestaciones laborales. Ya que de esas aportaciones se pagan todos los recursos que se otorgan.

En una institución en la que, según las declaraciones oficiales, la crisis financiera es tan grave que no puede hacer frente a sus compromisos de prestación de servicios y prestaciones laborables, no es lógico que se disminuya su gasto de operación en 13 mil millones de pesos en este año, en 23 mil millones de pesos en los años de 2003 y 2004, y en mas de 35 mil millones de pesos en lo que va de la presente administración.

La problemática inherente a los esquemas de Seguridad Social como el financiamiento, la modificación del patrón epidemiológico y la inversión de la pirámide poblacional, cada uno de los cuales exige diagnósticos cuidadosos, análisis especializados multidisciplinarios así como alternativas de solución inmediatas. Sin duda alguna, el aspecto financiero, agravado por la crisis mundial de los sistemas de jubilación y pensiones determina la asignación de un presupuesto mayor, que depende a su vez en México de una reforma fiscal pendiente¹³¹.

¹³⁰ *Ley del Seguro Social*, artículo 12 transitorio.

¹³¹ VEGA GALINA, Roberto. Dip. Dr. *Seguridad Social*. SNTSS. México, junio de 2004.

DIFERENCIAS SUSTANCIALES ENTRE LOS SEGUROS SOCIALES Y LOS SEGUROS CLÁSICOS O PRIVADOS.

El seguro nos brinda la idea de protección; la protección supone un riesgo y este la necesidad de atender una contingencia. Hablar de protección implica prestaciones frente a riesgos y los riesgos varían también conforme a la actividad.

La palabra *seguro* significa libre y exento de todo peligro o daño. El seguro es una institución económica mediante la cual las adversidades personales o particulares se transfieren del particular a un grupo, esta transferencia tiene como contraprestación el pago de una cuota llamada prima, a cambio de la cual el grupo emite un contrato de cobertura conocido como póliza y el total de las primas pagadas al grupo por los contratantes de las pólizas constituye el fondo de reserva que sirve para contribuir las pérdidas individuales.

*El seguro privado es un producto de la cultura, solo el progreso técnico en ciertas ramas de la actividad humana y muy particularmente en materia de estadística y matemáticas, justamente con una evolución de la situación social, permiten su establecimiento y desarrollo*¹³².

El *contrato de seguro* es un acuerdo de voluntades entre una empresa aseguradora que se dedica a la comercialización de estos, y una persona física o moral que lo contrata, con el objeto de estar protegido respecto de un riesgo o siniestro determinado.

En México, el *seguro privado* requiere una organización de empresa que lo brinde y esta ha de ser una sociedad anónima, constituida en términos de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

¹³² AYALA, Raúl y SCHAFFER, Carlos. *Salud y seguridad Social*. Instituto Nacional de Salud Pública. México 2000. Pág. 155.

La celebración del *contrato privado de seguros* se manifiesta de manera bilateral de voluntad de las partes contratantes, en la cual una empresa aseguradora se obliga mediante el pago de una prima predeterminada, a resarcir un daño estimado en abstracto o en concreto, de verificarse la eventualidad prevista en el contrato aprobado por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, *protegiendo así los riesgos que afectan al contratante, ya en si persona o ya en sus bienes.*

Con el fin de que el *seguro privado* sea económicamente factible deben tenerse presentes cinco condiciones fundamentales:

- ✓ La existencia de un peligro real
- ✓ El asegurado debe estar interesado en el bien que se asegura
- ✓ El valor del bien asegurado ha de ser suficiente para justificar la creación y mantenimiento del contrato del seguro
- ✓ Ha de ser posible calcular la frecuencia de pérdidas y su gravedad
- ✓ Debe existir un número elevado de personas interesadas en suscribir y mantener la póliza, a fin de que se produzca una debida distribución del riesgo.

Las instituciones aseguradoras autorizadas legalmente para operar como tales ofrecen este tipo de seguros en ramos diversos, como son:

- ✓ Vida
- ✓ Accidentes personales
- ✓ Gastos médicos mayores
- ✓ Automóviles
- ✓ Incendio
- ✓ Responsabilidad civil
- ✓ Daños
- ✓ Transportes
- ✓ Robo y

- ✓ Otros

De esta manera queda claro que no sólo se pretende proteger a las personas en su integridad física o en su salud, sino que la protección que se oferta se extiende a los bienes patrimoniales de los contratantes.

Los *seguros sociales*, los cuales son brindados por aseguradoras que prestan un servicio público nacional, las cuales presentan las siguientes características:

- ✓ Los asegurados son preferente pero no exclusivamente trabajadores
- ✓ La cotización es tripartita, ya que los trabajadores, sus patrones y el estado, contribuyen a formar el fondo del cual se ha de cubrir las pensiones, subsidios o ayudas económicas
- ✓ El *seguro social*, es una institución que brinda un servicio público nacional, creado por una Ley de orden público y evidente interés social, que no busca fines lucrativos sino el interés general
- ✓ Genera derechos individuales, que los asegurados y/o sus beneficiarios pueden reclamar, en la forma y en los términos legales
- ✓ Otorga prestaciones económicas, médicas y sociales, a los sujetos y grupos sociales previstos en la Ley¹³³.

LAS DIFERENCIAS ENTRE LOS SEGUROS SOCIALES Y LOS SEGUROS MERCANTILES PRIVADOS.

Los *seguros sociales*, pertenecen a la rama del derecho público social, atendiendo a su naturaleza, alcance, grupos de protección, financiamiento y confirmación de los organismos públicos descentralizados que los brindan¹³⁴.

¹³³ *Idem*.

¹³⁴ *Ibidem*. 158-160.

Los *seguros privados*, se encuentran regulados por el derecho mercantil que forma parte de la rama del llamado derecho privado.

Los *seguros sociales*, surgen a la vida jurídica en base a una ley de observancia obligatoria, de orden público, interés social y de aplicación estricta.

Los *seguros privados*, nacen de la contratación hecha por voluntad expresa del contratante, siguiendo las reglas de los contratos mercantiles y de la teoría general de las obligaciones del derecho privado.

Los asegurados en el régimen legal de los *seguros sociales*, deben ser siempre las personas consideradas por la Ley respectiva como sujetos de aseguramiento.

Los *seguros mercantiles privados*, lo puede ser cualquier individuo que pague la prima respectiva, sin importar su condición social.

El financiamiento de los *seguros sociales* se efectúa mediante el pago de cuotas o contribuciones cubiertas en forma generalmente tripartita por el Gobierno Federal, trabajadores y patronos,

La prima de los *seguros privados* es pagada directamente por las personas interesadas o aseguradas.

En los *seguros sociales*, quedan protegidas única y exclusivamente personas.

En los *seguros privados*, se puede asegurar personas o partes de estas, bienes muebles e inmuebles, animales, o eventos tales como: actos de transportación, cosechas, siniestros, e incluso eventos de diversa naturaleza.

En los *seguros sociales* las cuotas se establecen en cuanto a su monto o periodicidad en la Ley respectiva.

En los *seguros privados* las primas a pagar por el servicio de protección se establecen por mutuo acuerdo de las partes celebrantes del contrato mercantil de seguro.

En los *seguros sociales* la institución aseguradora otorgue, a pesar de no estar previamente asegurado un operario antes del siniestro laboral, las prestaciones en dinero y en especie a que hubiere tenido derecho de encontrarse inscrito.

En los *seguros privados*, de no estar previamente asegurado una persona o un bien, antes de que ocurra el riesgo o siniestro, no procede evidentemente ninguna reclamación o pago sobre el particular.

Las diferencias entre los *seguros sociales* y los *seguros privados*, delimitan la *naturaleza, marco legal, campos de acción y alcance de cada uno de ellos*.

Se ha considerado al seguro social como una forma de capitalización colectiva derivada de la lucha del hombre contra los riesgos sociales y de trabajo; las contribuciones fiscales cubiertas por los patrones, trabajadores, así como la propia contribución estatal o cuota social, constituyen el capital, el fondo y la reserva, que sirve para pagar todo tipo de prestaciones a quien sufre de algún siniestro o contingencia, en un futuro e incierto, previsto por la ley, que puede ocurrirle al asegurado o sus beneficiarios¹³⁵.

En los *seguros sociales*, el riesgo se proyecta a la categoría de hecho social, y constituye un elemento perturbador que altera la paz de la sociedad por una serie de eventos predeterminados legalmente.

¹³⁵ Idem.

En los *seguros privados*, el riesgo es solamente un evento aislado y particular.

En los *seguros sociales*, es un enlace entre la previsión social y la seguridad social. En sus inicios, los seguros sociales se estructuraron a partir del conocimiento de que el riesgo es igual que el seguro privado, un evento posible, dañoso, futuro e incierto, cuya realización no depende de la voluntad del asegurado.

Es propio de los seguros sociales evitar, reparar, las consecuencias a que da lugar la verificación de una contingencia social, y que puede afectar no sólo a los trabajadores asalariados, sino también a los independientes, a los familiares de unos y otros, así como a los económicamente débiles y, en la medida en que las circunstancias lo permitan, la extensión del régimen a toda la población.

LOS MODELOS DE SEGURIDAD SOCIAL

- ✓ Es un medio que pretende amparar al individuo frente a las contingencias de la vida, además de promover su bienestar y estimular la más completa expresión y desarrollo de sus capacidades
- ✓ Es un instrumento de toda organización social moderna que se diseña y ajusta a las necesidades de una colectividad
- ✓ Es una respuesta organizada y pública frente a las privaciones y desequilibrios, económicos y sociales, que impone la vida contemporánea y que necesariamente demanda de la participación activa de los individuos que serán beneficiados
- ✓ Es un compromiso colectivo que permite compartir los riesgos y los recursos de las personas
- ✓ Es un derecho fundamental y un poderoso instrumento de progreso social, que actúa mediante la solidaridad y la distribución de la riqueza que con su trabajo genera una comunidad¹³⁶.

¹³⁶ SANCHEZ LEÓN, Gregorio. Op cit. Pág. 65-70.

4.6 ANÁLISIS AL PROYECTO DE REFORMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES (RJP)

En este punto abordaremos uno de los temas actuales de mayor relevancia en el campo de la Seguridad Social, como lo es el *RÉGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES* el cual se pretende reformar, a continuación haremos referencia a dicho punto.

Uno de los principales objetivos que se tiene es identificar las áreas de oportunidad que existe como organización sindical para modernizar el *RJP* buscando los máximos beneficios para los trabajadores del IMSS.

Los sistemas de Seguridad Social y en particular los regimenes de jubilaciones y pensiones han sido considerados como uno de los hechos capitales en el desarrollo social del siglo XX. Por lo que entendemos a la "SEGURIDAD SOCIAL" como la protección que la sociedad otorga contra las contingencias económicas y sociales derivadas de la pérdida de ingresos a consecuencia de enfermedades, maternidad, riesgos de trabajo, invalidez, vejez y muerte, incluyendo la asistencia médica¹³⁷.

PENSIÓN.

Es un mecanismo que la Seguridad social utiliza para asegurar que sus derecho habientes enfrenten las mismas oportunidades sociales y económicas ante los riesgos que puedan reducir permanentemente o temporalmente sus fuentes de sustento.

Estos riesgos pueden ser:

- ✓ La enfermedad

¹³⁷ Instituto Mexicano del Seguro Social. (1998), Diagnostico. Octubre. México: IMSS.

- ✓ Los accidentes
- ✓ La invalidez
- ✓ La vejez
- ✓ La muerte.

El origen de las pensiones al igual que la seguridad social surgió por la gran necesidad de combatir la miseria que se generó entre la clase trabajadora con la revolución Industrial.

Así mismo, los primeros planes de pensiones, en su concepción moderna aparecieron en Alemania durante el Gobierno de Bismark a finales del siglo XIX.

A pesar de que las pensiones sólo tienen un poco más de un siglo de existencia, su desarrollo fue a una gran velocidad, así mismo son de gran importancia en la economía mundial, que en los países desarrollados el gasto en pensiones ha llegado a representar más del doble de la tasa del PIB.

Ahora bien, algunos factores que intervienen en la Reforma mundial a las pensiones son¹³⁸:

- ✓ Envejecimiento de la población causado por el aumento en la esperanza de vida y el descenso en las tasas de natalidad.
- ✓ Mundialización de la economía, ya que los gobiernos reforman sus pensiones en un intento de hacer más competitivas sus economías.
- ✓ Diseño obsoleto de los planes de pensiones ante las nuevas condiciones.

Algunas de las reformas en relación a las pensiones en América Latina se han derivado por:

- ✓ Desequilibrios internos

¹³⁸ Idem.

- ✓ Deudas internas
- ✓ Deudas externas
- ✓ Déficit en educación y salud
- ✓ Desempleo y subempleo
- ✓ Baja productividad
- ✓ Corrupción
- ✓ Caída del poder adquisitivo.

Pensiones en América Latina:

- ✓ Coexistencia de múltiples regímenes.
- ✓ Baja o nula cobertura para los más pobres
- ✓ Desequilibrio en la relación de aportadores y beneficiarios
- ✓ Retraso, evasión o insuficiencia en las aportaciones
- ✓ Excesivos costos de administración y baja eficiencia
- ✓ Sistemas financieros inestables
- ✓ Uso de los fondos para presupuestos gubernamentales

Características de las reformas en América Latina y México:

- ✓ Pretenden reducir los gastos a futuro, elevando la edad de jubilación
- ✓ Buscan fomentar el ahorro público
- ✓ La mayoría han pasado de un sistema de reparto a uno de capitalización y de públicos a privados.

Las pensiones en México:

- ✓ En el artículo 123 Constitucional se estableció la necesidad de promover programas de previsión social
- ✓ Los gobiernos de Calles y Obregón propusieron pensiones financiadas por los impuestos, pero los patrones se opusieron.

- ✓ En el Cardenismo se incluyen planes de pensiones en los contratos colectivos de los ferrocarrileros y petroleros
- ✓ En el gobierno de Ávila Camacho se aprueban las pensiones por invalidez, vejez y retiro mediante la Ley del Seguro Social. (1943).
- ✓ En 1959 se crea el ISSSTE con pensiones para los trabajadores del Estado¹³⁹.

Algunas de las Instituciones en México que otorgan Pensiones:

Instituciones de Seguridad Social:

- ✓ IMSS
- ✓ ISSSTE
- ✓ LUZ y FUERZA
- ✓ PEMEX

Gobiernos estatales

Empresas paraestatales

Universidades

Planes internos de Empresas

Reformas en México sobre Pensiones

- ✓ Creación del SAR en 1992
- ✓ Modificación de la Ley del IMSS, como asegurador en 1997
- ✓ Los trabajadores de los Gobiernos Estatales y de las Universidades Publicas, entre otros organismos, han acordado la implementación de reformas que garantizan la viabilidad financiera de su fuente de trabajo, que da origen a la Seguridad Social.

¹³⁹ Idem.

EL RÉGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES (RJP) DE LOS TRABAJADORES DEL IMSS.

Es un plan de pensiones que como sindicato realiza un convenio con el IMSS-Patrón para protección de los trabajadores, el cual complementa las prestaciones que otorga el IMSS-Asegurador¹⁴⁰.

Antecedentes del RJP.

- ✓ 1966: El Instituto y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio Social pactaron el RJP.
- ✓ 1967. Se reglamento el RJP.
- ✓ En la revisión contractual de 1967-69 se incluye el RJP al Contrato Colectivo de Trabajo mediante a la Cláusula 110 y un reglamento de 16 artículos.
- ✓ En 1975 se suman 5 artículos
- ✓ En 1988 se agregan 9 artículos más y se establece la pensión dinámica y se establece la pensión dinámica y su carácter complementario de la Ley del Seguro Social.

El RJP tiene dos problemas principales:

- ✓ Desfinanciamiento
- ✓ Crecimiento desequilibrado de la Población amparada.

Sus causas:

- ✓ *Incremento en la esperanza de vida.* Este fenómeno ha traído como consecuencia que el periodo de pago de pensiones sea mas largo que en otras épocas, lo cual ha generado gastos no previstos en las proyecciones de

¹⁴⁰ VEGA GALINA, Roberto. Dr. *El Régimen de Jubilaciones y Pensione.* SNTSS-IMSS. México. 2003.

egresos. Un pensionado de la generación actual, recibirá (en promedio) su pensión por más años de los que trabajó.

A mayor esperanza de vida mayor tasa de dependencia.

En México la tasa de dependencia en (proporción de personas de 65 años o más con respecto a la población económicamente activa), pasó de 6.19% en 1950, a una tasa esperada de 14.81% para 2030. Esta tasa implica un menor número de contribuyentes por cada pensionado¹⁴¹.

Situación altamente crítica para un sistema de reparto y beneficios definidos.

El envejecimiento de la población es un fenómeno de alcance mundial, y que ha provocado importantes presiones sobre los sistemas pensionarios del mundo.

La transición demográfica nos lleva de un régimen de altas tasas de mortalidad y natalidad a otro de bajas y es un factor determinante, del progreso desajuste entre pensionados y trabajadores.

- ✓ *Menor tasa de incremento en el número de trabajadores.* Junto con el aumento en la esperanza de vida, este fenómeno ocasiona un desequilibrio entre los trabajadores activos (aportadores) y los pensionados.

Esto representa un grave problema para un método de reparto como lo es el RJP, pues los activos deben sostener a los pensionados en una proporción mínima de 8 a 1, y esa relación es hoy de 3 a 1, y seguirá desequilibrándose, pudiendo haber más pensionados que activos.

- ✓ *Reservas y nivel de aportaciones insuficientes.* De acuerdo con los resultados actuariales que se realizaron, las aportaciones equivalentes al 3.0% de la

¹⁴¹ Ídem

nomina parcial del personal activo son, por mucho, inferiores a las requeridas por el régimen de Jubilaciones y Pensiones para hacerle frente a sus compromisos futuros.

- ✓ *Falta de salario regulador.* La falta de un salario regulador propicia un Salario Pensionable elevado pues el monto de las pensiones es muy superior al de los salarios, ya que incluye prestaciones como el aguinaldo mensualizado y la ayuda de renta (antigüedad), entre otras.

Este factor impacta considerablemente en el aumento de egresos con relación a los ingresos.

Salario promedio de un trabajador Activo: \$9,591.04

Salario promedio de un pensionado: \$11,755.91

- ✓ *Inexistencia de normatividad adecuada para la creación e inversión de reservas.* Además de las aportaciones de los trabajadores, el IMSS como patrón, no crea fondos para el RJP hasta 1999: pero la brecha entre pasivos y fondos existentes de demasiado grande.
- ✓ *Reconocimiento de antigüedad.* Al jubilarse a los 27 y 28 años de servicio, sin requisito de edad, en promedio obtenemos pensiones en edades tempranas con capacidad física para seguir laborando, lo cual representa mas costo y descapitalización para quienes en el futuro pretendan jubilarse¹⁴².

El número de jubilados crecerá de manera exponencial en los próximos años, en 9 años habrá solo 2 activos por un jubilado, de manera que el RJP no tendrá viabilidad financiera al ser un Sistema de reparto:

¹⁴² Idem.

AÑO	PENSIONADOS DEL RJP	TRABAJADORES ACTIVOS
2003	115,523	376,779
2005	133,554	381,652
2010	202,028	398,150
2015	281,307	409,912
2020	364,336	416,263

Los egresos por concepto de RJP, absorberán una gran proporción de los ingresos netos del IMSS, afectando directamente a la operación.

El no tomar las medidas adicionales correctivas, condena al Régimen de Jubilaciones y Pensiones y al propio IMSS a sufrir una descapitalización, pues el monto de los egresos por concepto de pensiones seguirá creciendo hasta alcanzar niveles económicamente inaceptables.

La dimensión del problema financiero que enfrenta el régimen y el propio Instituto, requiere de la toma de decisiones responsables.

En la actualidad el propósito que existe en el IMSS referente al RJP es modernizarlo, mediante una Reforma que implica mejorar las políticas sociales sin alterar sus fundamentos, con el fin de asegurar la viabilidad y permanencia del sistema y de las fuentes de empleos, buscando con esto un fortalecimiento sindical.

Algunas de las modificaciones para quienes se jubilen después de la reforma sería¹⁴³:

- ✓ El pago del 25% de aguinaldo señalado en el artículo 6, se reduce al 10%.
- ✓ Aumento de la aportación al 6% en el primer año y un aumento gradual del 1% hasta llegar al 25%.

¹⁴³ Idem.

- ✓ Obtendrán su jubilación en los términos de la Ley del Seguro Social, con una edad mínima de 65 años, y 1250 semanas cotizadas en el Instituto como mínimo.
- ✓ El monto de la pensión será con cargo a la cuenta individual del trabajador, el patrón complementara hasta el doble de la pensión que le correspondería en los términos de la Ley del Seguro Social.
- ✓ Se propone que aporten el 6% a partir del primer año de la reforma y aumentar el 1% cada año, hasta estabilizarse en 15%.
- ✓ El IMSS se obliga a crear la reserva que corresponde al pasivo de cada uno de los nuevos trabajadores de esta generación.
- ✓ En caso de que termine su relación laboral con el Instituto se considera que se le devuelvan sus cuotas con una tasa real del 2%.
- ✓ Se considerara una pensión de garantía, en donde el IMSS-patrón complementara la pensión que alcance la cuenta individual en los términos de la Ley del IMSS. Por ejemplo a los 65 años se garantiza una pensión de 7.5 veces el salario mínimo; pero a los 60 años solo se garantizan 5 veces. En ningún caso se podrá exceder el 100% del salario base.
- ✓ Las cuotas de la AFORE e INFONAVIT constituyen el saldo en la cuenta individual del trabajador en el Nuevo Sistema de Pensiones para efectos de adquirir su pensión.

Roberto Vega Galina en el Congreso Nacional en Octubre de 2003, dijo que en la Generación Actual las mujeres se jubilarán a los 27 años de servicio y los Hombres a los 28 años.

Con esta Reforma, se garantiza la viabilidad del IMSS, la permanencia de nuestras prestaciones, la fuente de trabajo para la generación actual y futura y el mejor sistema de Seguridad Social para los Mexicanos.

ALGUNAS DE LAS MODIFICACIONES EN LA PROPUESTA ACTUARIAL

- ✓ Incorporación de una edad de jubilación (gradual para la generación actual), en adición a los años de servicio.
- ✓ Desintegración del doble aguinaldo
- ✓ Establecimiento del salario regulador como el promedio ponderado de los salarios de toda la vida activa.
- ✓ Incremento a la pensión de acuerdo a un indicador distinto a los incrementos salariales de los trabajadores en activo.
- ✓ Incremento a las aportaciones (creciente de manera gradual).
- ✓ Régimen Financiero que consolide
- ✓ Otros cambios: Aportación a RCV y al Fondo de ahorro (nuevas generaciones).

EN CUANTO AL RÉGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

ESQUEMA ACTUAL	PROYECTO DE REFORMA
Define la complementación del Régimen con las Pensiones derivadas de la Ley del Seguro Social.	Adicional al esquema actual, se establece la obligación de enterar las cuotas y aportaciones al IMSS asegurador, aun en el caso de obtener una pensión del Régimen.

DETERMINACIÓN DEL MONTO DE LA PENSIÓN.

ESQUEMA ACTUAL	PROYECTO DE REFORMA
<p>Para determinar el monto de la Pensión, se establece en el artículo 5° del Régimen, los conceptos que como activo se integran al denominado sueldo base, dentro de los que se destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Sueldo tabulador ✓ Ayuda de renta antigüedad ✓ Cláusula 86° ✓ Cláusula 86° Bis ✓ Aguinaldo ✓ Otros 	<p>Para efectos de la reforma, se excluye de su integración el "aguinaldo" para determinar el sueldo base.</p> <p>Adicionalmente a lo anterior, la pensión máxima será calculada en términos del promedio ponderado de los sueldos base del trabajador, percibidos durante toda su vida activa, actualizados en términos de la inflación (Sueldo Regulador).</p>

PRESTACIÓN DE AGUINALDO

ESQUEMA ACTUAL	PROYECTO DE REFORMA
<p>Aguinaldo Mensual: Los pensionados y jubilados obtienen el equivalente al 25% de su pensión, por este concepto (Art. 6°).</p> <p>Aguinaldo Anual: En adición al artículo 6°, el Régimen otorga 15 días de la Pensión como aguinaldo anual. (Art. 22°).</p>	<p>Los pensionados y jubilados recibirán el equivalente a 90 días de su pensión y se paga su forma de pago de mensual a anual.</p> <p>El artículo 22° permanece sin cambio.</p>

JUBILACIÓN POR AÑOS DE SERVICIO (REFORMADO A EDAD Y ANTIGÜEDAD)

ESQUEMA ACTUAL	PROYECTO DE REFORMA
<p><u>Requisitos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 28 años de servicio en hombres ✓ 27 años de servicio en mujeres ✓ Sin importar edad biológica <p><u>Monto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 100% del sueldo base <p><u>Plazo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Vitalicia con transmisión a beneficiarios 	<p><u>Requisitos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Para la generación actual, la edad mínima requerida se obtiene en base a los años que le faltan que le faltan para cumplir 27 las mujeres o 28 los hombres. ✓ Para Nuevas Generaciones, se requerirá de 65 años de edad (Anticipada) a los 60) <p><u>Monto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 100% del sueldo regulador.

PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA

ESQUEMA ACTUAL	PROYECTO DE REFORMA
<p><u>Requisitos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 60 años de edad como mínimo ✓ 10 años de servicio como mínimo <p><u>Monto:</u> % del sueldo base, de acuerdo a la tabla "A" del artículo 4°.</p>	<p><u>Requisitos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 60 años de edad mínima ✓ 10 años de servicio como mínimo. <p><u>Monto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Para nuevas generaciones, se aplicara una reducción del 5% por cada año que le falte al trabajador para cumplir los 65, sobre el % de

	<p>la tabla "A" del artículo 4°, aplicado al sueldo regulador.</p> <p>✓ Para la generación actual, se aplicara el % de la tabla "A" del artículo 4°, sobre el sueldo regulador, sin reducción alguna.</p>
--	---

PENSIÓN POR INVALIDEZ

ESQUEMA ACTUAL	PROYECTO DE REFORMA
<p><u>Requisitos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Invalidarse por causas ajenas al trabajo ✓ Contar con al menos tres años de servicio. <p><u>Monto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ % del sueldo base, de acuerdo a los años de servicio, descritos en la tabla "B" del artículo 4°. 	<p><u>Requisitos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Invalidarse por causas ajenas al trabajo ✓ Contratar con al menos tres de servicio <p><u>Monto:</u> el cambio corresponderá a quien dichos porcentajes se aplicaran al sueldo regulador</p>

PENSIÓN POR INCAPACIDAD

ESQUEMA ACTUAL	PROYECTO DE REFORMA
<p><u>Requisitos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Incapacitarse por causa de un riesgo de trabajo 	<p><u>Requisitos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Incapacitarse por causa de un riesgo de trabajo.

<p><u>Monto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Un % del sueldo base de acuerdo a los años de servicio conforme a la Tabla "C" del artículo 4° del Régimen. 	<p><u>Monto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ El cambio corresponderá a quien dichos porcentajes se aplicaran al sueldo regulador.
--	---

PENSIONES DERIVADAS DEL FALLECIMIENTO DEL ACTIVO

ESQUEMA ACTUAL	PROYECTO DE REFORMA
<p><u>Requisito:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fallecimiento <p><u>Monto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Por causas ajenas al trabajo, un % del sueldo base de acuerdo a los años de servicio conforme a la Tabla "B" del artículo 4° del Régimen ✓ Para el caso del fallecimiento por causas de trabajo, las pensiones a beneficiario, serán calculadas de acuerdo al inciso "C" de la tabla del artículo 4°. 	<p><u>Requisito:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fallecimiento <p><u>Monto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ El cambio corresponderá a que dichos porcentajes se aplicaran al sueldo regulador.

PENSIONES DERIVADAS DEL FALLECIMIENTO DEL PENSIONADO O JUBILADO

ESQUEMA ACTUAL	PROYECTO DE REFORMA
<p><u>Requisito:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fallecimiento del pensionado o jubilado <p><u>Monto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Un porcentaje de la pensión que percibirá el pensionado o jubilado 	<p>No aplica cambio alguno al esquema actual.</p>

INCREMENTO A LAS PENSIONES Y JUBILACIONES

ESQUEMA ACTUAL	PROYECTO DE REFORMA
<p>Las pensiones se incrementan anualmente de acuerdo al aumento salarial de los trabajadores en activo.</p>	<p>Sin perder el concepto dinámico, las pensiones se actualizarán anualmente de acuerdo a los indicadores nacionales a efectos de no perder su poder adquisitivo.</p>

FONDO DE AHORRO A PENSIONADOS Y JUBILADOS

ESQUEMA ACTUAL	PROYECTO DE REFORMA
<p>(Art. 7°) los pensionados y jubilados reciben el fondo de ahorro que establece la cláusula 144° del CCT, que para este</p>	<p><u>Generación Actual:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Se mantiene esta prestación.

efecto se considera de 45 días.	<u>Nuevas generaciones:</u> ✓ Se excluye la prestación para esta generación de pensionados y jubilados.
---------------------------------	--

PRESTAMOS A PENSIONADOS Y JUBILADOS

ESQUEMA ACTUAL	PROYECTO DE REFORMA
(Art. 14) los pensionados y jubilados puede obtener el equivalente a dos meses de su pensión, pagadero en 10 meses, sin intereses.	<u>Generación Actual:</u> ✓ Si los prestamos son con cargo a la reserva del régimen, generaran interese en base al costo de oportunidad en la inversión de las reservas del propio Régimen. <u>Nuevas generaciones:</u> ✓ Generaran interese en base al costo de oportunidad de las inversiones-bancarias de las reservas técnicas.

RÉGIMEN DE CONTRIBUCIONES

ESQUEMA ACTUAL	PROYECTO DE REFORMA
Determina que los trabajadores aportan el 3% sobre los conceptos del artículo	Los trabajadores, los pensionados y jubilados aportaran, sobre los conceptos

5% y la diferencia será cubierta por el IMSS (Art. 18).	salariales del nuevo artículo 5°, así como del aguinaldo percibido como activo.
---	---

PAGOS ÚNICOS

Los pagos únicos que se mencionan a continuación, no sufren modificación alguna:

Derivados del Contrato Colectivo de trabajo

- ✓ Indemnización por despido
- ✓ Gratificación por separación voluntaria o renuncia
- ✓ Ayuda por fallecimiento
- ✓ Pagos por incapacidad
- ✓ Seguro de vida

Derivados del régimen de jubilaciones y pensiones

- ✓ Gastos de funeral del pensionado o jubilado (prestaciones del IMSS mas 5 anualidades).
- ✓ En el caso de terminación de la viudez, 5 anualidades y en el caso de terminación de la orfandad 3 mensualidades.

MODIFICACIONES AL ARTÍCULO DEL REGLAMENTO DEL RÉGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES.

El reglamento del Régimen de Jubilaciones y Pensiones deberá ser rediseñado totalmente en virtud de la correlación del artículo actual y las prestaciones definidas en el proyecto de reforma.

El nuevo artículo deberá referirse a las nuevas generaciones de trabajadores y sus artículos transitorios definirán lo procedente para la generación actual de trabajadores, pensionados y jubilados.

Conforme a la Ley del Seguro Social (LSS), el IMSS emitirá (sólo para las empresas de 4 o menos trabajadores, debiendo autodeterminarse el resto) las cédulas de liquidación para el pago de las cuotas por concepto del seguro de retiro (2% sobre salario base de cotización), cesantía y vejez (cuota patronal 3.150% y cuota obrera 1.125%, ambas sobre el salario base de cotización), con el consecuente pago patronal de las cuotas ante este Instituto¹⁴⁴.

El IMSS ya no administrará los fondos producto de tales pagos, sino que serán transferidos a Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).

Las Afores, para su funcionamiento, requerirán de la previa autorización de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), ya constituidas y previa selección del trabajador de una Afore, esta recibirá los recursos del trabajador, los cuales serán individualizados y administrados por su Afore, es decir, la afore abrirá una cuenta individual para cada trabajador y en esta depositará las cuotas obrero-patronales encargadas a favor de cada trabajador, los rendimientos que generen los fondos también incrementarán dicha cuenta¹⁴⁵.

La Ley del Seguro Social no garantiza a favor de los fondos del trabajador rendimiento alguno, por lo que este podrá ser mayor o menor, e inclusive existir o no existir. La inversión que haga posible tales rendimientos no los hará directamente la Afore, sino por conducto de sociedades de inversión especializadas en invertir los fondos de retiro, cesantía y vejez (SIEFORES).

Cuando el trabajador o sus familiares cubran los requisitos para el otorgamiento de una pensión, la Afore a su nombre contratara con una empresa aseguradora los seguros de renta vitalicia (pensión de por vida para el asegurado) y seguro de sobrevivencia (pensión para los familiares del asegurado).

¹⁴⁴ Idem.

¹⁴⁵ Idem.

aseguradora los seguros de renta vitalicia (pensión de por vida para el asegurado) y seguro de sobrevivencia (pensión para los familiares del asegurado).

PENSIONES (LSS)

PENSIÓN	REQUISITOS	CUANTÍA	INCREMENTOS
1. Riesgo de trabajo	Incapacidad permanente por Riesgo de Trabajo y de 26% o mas (no requiere semanas cotizadas)	Accidente: 70% SCB. Enfermedad: 70% SCB de las 52 ultimas semanas.	En Febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor
2. Invalidez	Invalidez: 250 semanas de cotización. Vida: 150 semanas de cotización.	Invalidez: SBC ultimas 500 semanas X 35 %. Vida: Igual a la Ley actual.	En febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.
3. Vida	Muerte profesional del asegurado o pensionados por invalidez, mas 150 semanas cotizadas.	Viudez: 90% Orfandad 20% Ascendencia 20% Sobre pensión de invalidez.	En febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

4. Retiro	1250 semanas cotizadas y fondos para pensión garantizada, mas 30%.	El contratado con la aseguradora nunca menor a \$30.20, mas 30%.	En febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor
5. Cesantía y Vejez	Cesantía: 60 años y 1250 semanas de cotización. Vejez: 65 años y 1250 semanas de cotización.	Variable según pensión que se contrate. Por lo menos 1 SMGDF.	En febrero o conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (incluida la pensión garantizada).

4.7 SUGERENCIAS

La aguda crisis financiera en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ha alcanzado límites, que obligan a los sectores involucrados en el funcionamiento operativo del Instituto a rediseñar sus modelos organizacionales, administrativos, de servicio y esquemas de financiamiento a fin de garantizar la viabilidad de la entidad en el futuro.

La Dirección del IMSS desde mi punto de vista se a obsecionado en que la solución a la problemática reside única y exclusivamente en la modificación del Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP), aun cuando numerosos análisis han demostrado que se trata de un fenómeno de consiste en varios factores.

Las conclusiones han sido difundidas oportunamente a través de medios informativos impresos y electrónicos, con la finalidad de dar a conocer los procesos y transparentar las desiciones ante nuestros compañeros trabajadores y la opinión

publica nacional, mismas que han encontrado respuestas en su mayoría favorables en distintos momentos y escenarios.

Su voluntad de dialogo y compromiso ha quedado demostrada al acudir al llamado del Gobierno Federal- a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social-, asistiendo a la Mesa de Dialogo instaurada con el propósito de encontrar una salida al conflicto supuestamente derivado del Régimen de Jubilaciones y Pensiones.

La iniciativa también plantea que las reservas técnicas que financiarían las pensiones y jubilaciones de futuras generaciones de trabajadores del Instituto deberían ser cubiertas de manera individual por cada trabajador con las cuotas designadas. La Reforma al RJP propone que recaiga exclusivamente en las aportaciones de los trabajadores.

Podemos dar algunas conclusiones en cuanto al RJP:

- ✓ La propuesta de reforma al RJP de los trabajadores del IMSS busca solamente privatizar los recursos económicos y no resolver la crisis financiera de la Institución.
- ✓ La pretensión hacia la reforma del RJP, es sólo parte de la edificación de un modelo de atención a la salud centrado en el mercado.
- ✓ La resolución de la crisis del IMSS debe resolverse de manera integral, y no parcial considerando los factores como empleo, salario, administración, etc.
- ✓ Los recursos aportados por el gobierno federal deben basarse de acuerdo a las necesidades de salud y no a la inversa (a partir de cierto presupuesto, sólo se otorgan ciertos servicios).
- ✓ Los trabajadores detuvieron al Banco Mundial en el caso del RJP, sin embargo, el modelo de modernización recomendado por los organismos internacionales avanzada por otros medios.

- ✓ Las organizaciones sindicales tienen el reto de construir nuevos mecanismos de participación en los que se hace necesaria la participación del conjunto de trabajadores.
- ✓ El aumento de la esperanza de vida; la Transición Epidemiológica; el alto costo de tratamiento de enfermedades, crónicas degenerativas y el aumento sin control del costo de los medicamentos. Son argumentos institucionales para plantear una crisis financiera en el IMSS, son factores prevenibles.
- ✓ Históricamente el modelo de atención en el IMSS se ha enfocado a la parte curativa en lugar de haber aplicado mecanismo de medicina preventiva eficiente.

Algunos de los conceptos que nos atañen en relación al presente tema para que su comprensión sea más fluida¹⁴⁶.

Régimen: Conjunto de normas que rigen o gobiernan una cosa o actividad. En el CCT se define como un Estatuto.

Jubilación: Disponer que por una razón de vejez, largos años de servicio, imposibilidad, y generalmente con derecho a pensión, cese un funcionario civil en el ejercicio de su carrera o destino. El término se tomó de la palabra Jubileo, ya que en la antigüedad las personas se retiraban tras 50 años de servicio, es decir, lo mismo que dura el jubileo religioso.

Pensión: Cantidad periódica temporal o vitalicia que la seguridad social paga por razón de jubilación, viudedad, orfandad o incapacidad.

Pensión Jubilatoria: Es la cuantía mensual que el Instituto se obliga a pagar a los trabajadores que dejen de prestar sus servicios, por haber reunido los requisitos establecidos en el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores del Instituto.

¹⁴⁶ VEGA GALINA, Roberto. Op cit. México. Junio 2004.

¿Que es el RJP?

El Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) forma parte del Contrato Colectivo de Trabajo según se estipulo en la Cláusula 110(CCT). Es un apartado con 29 Artículos y 7 Transitorios, que amparan nuestros derechos en el momento de la jubilación o pensión. El régimen surgió como un convenio en 1966 y se ha modificado continuamente, con el fin de mejorar las condiciones de los jubilados y pensionados, actualmente esta vigente la versión que aparece en la edición 2001-2003 de dicho Contrato.

¿A cuales trabajadores Ampara el RJP?

El Régimen de Jubilaciones y Pensiones comprende obligatoriamente a todos los trabajadores del Instituto (Art. 2).

Como contempla el RJP derechos como asegurados del IMSS?

El RJP cubre y además contempla lo estipulado dentro de la Ley del Seguro Social (LSS), tal como se menciona en el Artículo 1°:

"...el Régimen de Jubilaciones y Pensiones para los Trabajadores del Instituto es un Estatuto que crea una protección mas amplia y que complementa al plan de pensiones determinado por la Ley del Seguro Social, en los seguros de invalidez, vejez, edad avanzada y muerte, y en el de riesgos de trabajo. Las jubilaciones o pensiones que se otorguen conforme al presente Régimen comprenden, respecto de los trabajadores su doble carácter de asegurado y de trabajador del Instituto".

El artículo 3° menciona:

"El complemento a que se refiere el Artículo1, estará constituido por la diferencia entre el alcance que corresponda conforme a la Ley del Seguro

Social, considerado asignaciones familiares y/o ayudas asistenciales y el que otorga el presente Régimen¹⁴⁷ⁿ.

¿Que derechos conserva el trabajador al momento de jubilarse?

En términos de los Artículos 6, 7,12 y 22, los jubilados tienen derecho a:

- ✓ Al momento de su jubilación o pensión.
- ✓ Asistencia medica para el y sus beneficiarios
- ✓ Operaciones a través de la Comisión Paritaria de Protección al Salario y de las tiendas del Instituto
- ✓ Prestamos a cuenta de pensión o jubilación hasta por el equivalente a dos meses del importe de la misma, sin intereses.
- ✓ Dotación de anteojos
- ✓ Aguinaldo anual en los términos de la LSS, que será complementado hasta alcanzar la cantidad que resulte de 15 días del monto de la jubilación o pensión que se encuentre percibiendo al momento de su pago (Art.22).
- ✓ Además tienen derecho por concepto de aguinaldo a un 25% mensual del monto de la jubilación o pensión que se encuentre percibiendo independientemente de lo señalado en el Artículo 22. (Art.6)
- ✓ Anualmente los jubilados y pensionados recibirán el concepto de Fondo de Ahorro de acuerdo con el Artículo 7.

¿Como el RJP protege a su familia?

De acuerdo con el Artículo 14 cuando el jubilado fallece, sus familiares tienen derecho a:

- ✓ Ayuda por gastos de funeral
- ✓ Pensión de viudez pensión de orfandad. (Hijos menores o discapacitados).
- ✓ Pensión de ascendencia. (a los padres dependientes del titular cuando no tenga esposa e hijos).
- ✓ Asistencia Médica. (Cláusula 74 y 90 del CCT).

¹⁴⁷ Idem.

- ✓ Préstamo a cuenta de pensión
- ✓ Ayuda asistencial a la viuda, cuando su estado lo requiera.

¿Como se determina el monto de la Pensión?

De acuerdo al artículo 4 y 5, las cuantías de las jubilaciones o pensiones, se determinaran con base en los años de servicio prestados por el trabajador al Instituto y el ultimo salario que el trabajador disfrutaba al momento de la jubilación o pensión, es decir, el salario base integrado, según los conceptos estipulados en el Artículo 5°.

¿Como se financia el RJP?

El Artículo 18 menciona: que el "financiamiento del Régimen de Jubilaciones y Pensiones, se constituye de la forma siguiente;

- ✓ Los trabajadores aportaran el 3% sobre los conceptos señalados en los incisos del a) al n) del Artículo 5° del presente Régimen, y además el mismo porcentaje del fondo de ahorro, cuya aportación será anual en la fecha de su pago
- ✓ El Instituto cubrirá la parte restante de la primera necesaria
- ✓ El Instituto queda facultado para elegir el sistema financiero que cubra el costo del presente Régimen de Jubilaciones y Pensiones, sin que por ello aumente en ningún caso, el porcentaje señalado a los trabajadores.
- ✓ Para la administración y valuación actuarial del presente Régimen, se constituirá un Comité Mixto integrado por 3 Representantes del Instituto y 3 del Sindicato.

¿Cuando y como se incrementa el monto de la Pensión?

Las Jubilaciones y Pensiones serán aumentadas en las mismas fechas y en los mismos porcentajes o cantidades en que por cualquier motivo se incrementen en

forma general los salarios y prestaciones de los trabajadores en activo, en la forma y términos precisados en el Artículo 5º del presente Régimen¹⁴⁸. (Art. 24)

De tal forma consideramos como punto central y en orden de importancia el Régimen de Jubilaciones y Pensiones, que es el problema actual que nos atañe como una sociedad necesitada de seguridad social y particularmente como trabajador activo del Instituto Mexicano del Seguro Social, y ahora ya con la Reforma a la Ley del Seguro Social, en el apartado referente al Régimen de Jubilaciones y Pensiones, consideramos que dicha Reforma es en gran medida perjudicial puesto que como trabajador, dicho cambio se percibe de una forma distinta a la manera en que la Prensa, la Radio y la Televisión nos lo presentan ya que internamente la situación es muy diferente y principalmente lo resentimos en nuestros bolsillos, tanto personal activo, de nuevo ingreso, jubilados y pensionados, ya que es mentira que esta reforma no afectara a los activos ni a los jubilados, por que seremos los primeros a los que se nos aplicaran las altas tarifas en las aportaciones, por lo que desde mi particular punto de vista esta supuesta reforma es un retroceso a la lucha histórica por defender la seguridad social que tantos años llevo a los trabajadores solidificar, como ya se ha mencionado en capítulos anteriores, por tal motivo considero necesario exhortar a la ciudadanía para hacer frente a la lucha contra los cambios que el actual Gobierno se ha propuesto realizar para alcanzar sus propósitos muy particulares, dejando a un lado la protección que como Gobierno es su principal objetivo; por tal motivo me fue de gran importancia e interés hacer del conocimiento de ustedes un análisis sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones.

¹⁴⁸ Ídem.

CONCLUSIONES

PRIMERA. En cualquier lugar del mundo, las civilizaciones han tenido como principal objetivo combatir la inseguridad que en ese momento les ataña, procurando proporcionarse una Seguridad, es decir, a toda la Sociedad existente.

SEGUNDA. Una de las principales figuras constituciones en el sentido de Solidaridad Social para combatir la inseguridad fueron: Instituciones de Ayuda Mutua de Grecia y la Antigua Roma, y las Instituciones de Caridad Publica y Privada de la Edad Antigua.

TERCERA. Prácticamente todo el siglo XIX se produjeron constantes movimientos y luchas sociales, emprendidas por el proletariado con el propósito de cambiar la opresión y obtener normas protectoras del trabajador frente a la clase capitalista, siguiendo así el principio de solidaridad social.

CUARTA. Inglaterra estableció en el año de 1911 una ley que abarcaba ramos de seguros como enfermedad, invalidez, siendo así líder mundial en materia de Seguros Sociales.

QUINTA. En la actualidad encontramos Instituciones de Seguridad Social que se constituyeron a partir de la Revolución Mexicana y entre las que mas destacan son: el IMSS, ISSSTE, ISSFAM, así como el DIF.

SEXTA. En el año de 1925, en el sexenio del Presidente Álvaro Obregón, se redactó el primer proyecto de la Ley del Seguro Social y ya con el Presidente Emilio Portes Gil, el 5 de Noviembre de 1928 se realizó un proyecto de Ley sobre Seguro Social y salvo pequeñas modificaciones fue la Ley del Seguro Social de 1943.

SÉPTIMA. Dentro de las Instituciones de nuestro país la Ley del Seguro Social es la que posee las características que debe reunir toda ley: ya que posee obligatoriedad, coercibilidad, su aplicación es general en todas las condiciones que ella misma prevé, es abstracta, es de observancia general para toda la Republica, es una Ley Orgánica, ya que su finalidad es organizar y administrar al Seguro Social.

OCTAVA. Para conceptualizar a la Seguridad Social establecemos lo siguiente: Es un conjunto de Leyes, normas y disposiciones de derecho social que tienen por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, a la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

NOVENA. El Seguro Social busca garantizar mediante la Seguridad Social, los esfuerzos del Estado y de la población económicamente activa, disminuyendo los riesgos y contingencias sociales y de vida a que esta expuesta la población y para obtener el mayor bienestar social, biológico, económico y cultural posible en un orden de justicia social y dignidad humana.

DÉCIMA. Entre los principales objetivos que se busca con la Seguridad Social se encuentran, la garantía de los medios de vida, la garantía de la atención a la salud, la garantía de la inserción de la reinserción, así como los principios Institucionales como lo son, la responsabilidad del estado, la participación de la gestión, el carácter equitativo y colectivo del financiamiento, etc.

DÉCIMA PRIMERA. Para el año de 1958 el movimiento obrero incrementó considerablemente numero de huelgas, entre las cuales sobresalen las de los ferrocarrileros y los telegrafistas, se aprobaron también las reformas a la Ley del Seguro Social de 1949, que ampliaron su cobertura en las zonas rurales, como respuesta al movimiento magisterial de los últimos años cincuenta, el Gobierno fundo el *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE).

DÉCIMA SEGUNDA. En el año de 1995, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León envió una propuesta al Congreso de la Unión para una nueva Ley al Seguro Social, la cual contemplaba una propuesta conjunta con los empresarios y el Estado, así como una reorganización del IMSS que favoreciera su desconcentración operativa la nueva Ley fue aprobada en Diciembre de 1996 entrando en vigor el 1º de Julio de 1997.

DÉCIMA TERCERA. La Ley de 1997, establece bases firmes que permiten el crecimiento y desarrollo de la seguridad social, reestructurando los servicios y viabilidad financiera del IMSS, dicha ley representa el abandono del sistema de pensiones de reparto, a través de un sistema de capitalización individual, así como una completa reestructuración administrativa del IMSS y de sus funciones, el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, etc.

DÉCIMA CUARTA. Encontramos diversas legislaciones en nuestro país en relación a la Seguridad Social, como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley General de Salud, La Ley del Seguro Social (IMSS), la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFAM), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

DÉCIMA QUINTA. El IMSS como órgano de la Seguridad Social en México tiene una estructura Administrativa Tripartita, la cual ejerce una función mediante un sistema de órganos colegiados, que operan tanto a nivel central como local o delegacional.

DÉCIMA SEXTA. El Primero lo integran la Asamblea General, el H. Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y el Comité Consultivo de Riesgos de Trabajo, en el nivel desconcentrado esta dispuesto el funcionamiento de los Consejos Consultivos Delegacionales.

DÉCIMA SÉPTIMA. El Sistema de Órgano Colegiados esta estructurado por los principios de representatividad, igualdad, orden jerárquico y cooperación o colaboración institucional.

DÉCIMA OCTAVA. La actual Ley del Seguro Social tiene como principales objetivos el: fortalecimiento del Sistema Financiero y Presupuestario del IMSS; la permanencia de los ramos de aseguramiento; el Régimen Tripartita; el cumplimiento de las obligaciones y el pago de las pensiones.

DÉCIMA NOVENA. Uno de los principales problemas de Seguridad Social que le aqueja al IMSS es el financiamiento, la modificación del patrón epidemiológico y la inversión de la pirámide poblacional.

DUODÉCIMA. En México existen dos tipos de Seguros; el Seguro Social y el Seguro Privado.

DUODÉCIMA PRIMERA. El Seguro Social, pertenece a la rama del Derecho Público Social, atendiendo a su naturaleza, alcance, grupos de protección, financiamiento y confirmación de los organismos públicos descentralizados.

DUODÉCIMA SEGUNDA. Los Seguros Privados, se encuentran regulados por del derecho mercantil que forma parte de la rama del llamado derecho privado.

DUODÉCIMA TERCERA. Algunas de las Instituciones en México que otorgan pensiones encontramos al: IMSS, ISSSTE, Luz y Fuerza y PEMEX, así como, Gobiernos Estatales, Empresas Paraestatales, Universidades.

DUODÉCIMA CUARTA. En nuestros días vivimos la Reforma al RJP, que dentro del sistema de seguridad social ha sido considerado como uno de los hechos capitales en el desarrollo social durante el siglo XX y principios del siglo XXI.

DUODÉCIMA QUINTA. El RJP es un plan de pensiones que el Sindicato realiza en convenio con el IMSS-Patrón, para la protección de los trabajadores del mismo instituto; con el fin de mejorar las condiciones de los jubilados y los pensionados.

DUODÉCIMA SEXTA. El RJP enfrenta dos problemáticas principales:

- Desfinanciamiento;
- Crecimiento desequilibrado de la población amparada.

Para finalizar con el presente estudio, el cual consideramos como interés nacional y no sólo a los miembros integrantes del Instituto Mexicano del Seguro Social que como su nombre lo indica *la Seguridad Social* se ha convertido en una verdadera incertidumbre a consecuencia de los reiterados intentos por conseguir una Reforma a la Ley del Seguro Social, y como ya anteriormente mencionamos dicha Reforma a la Ley es una acción retrograda puesto que contraviene a la lucha histórica por parte de los trabajadores miembros del IMSS y de los demás Institutos que proporcionan una Seguridad Social a los derechohabientes, por conseguir un beneficio no sólo particular sino nacional, puesto que ha proporcionado un servicio netamente social, sin ser elitistas y sólo dando la atención a la población económicamente alta, por lo que exhortamos a la ciudadanía en general a unirnos para luchar en contra de las propuestas que el actual Gobierno presenta a la Cámara de Diputados a diestra y siniestra sin hacer un verdadero análisis y sin atacar el problema central, simplemente ha tomado decisiones muy a la ligera provocando una inconformidad no sólo a determinados grupos particulares sino a Instituciones Públicas, y seguir defendiendo la Seguridad Social en México.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- 1.-ALONSO GUTIÉRREZ, José Félix.

Seguridad Social

Editorial. Secretaria de Salud.

México, 1999.

- 2.- ARCE CANO, Gustavo.

Derecho de la Seguridad Social en México

Editorial. F.C.E.

México, 1999.

- 3.- BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto.

Derecho de la Seguridad Social.

Editorial. Trillas.

México, 1999.

- 4.- BRIZEÑO RUIZ, Alberto.

Derecho Mexicano de los Seguros Sociales

Editorial. Harla.

México, 1999.

5.- CARPIZO, Jorge.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada
Editorial. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
México, 1997.

6.- CASTAN TOBEÑAS, José.

El Derecho Social
Editorial Trillas.
España, 1997.

7.- CHAVARRIA MARTÍNEZ, Jorge Humberto.

Conferencia sobre la Constitución Mexicana de 1917
Editorial Porrúa.
México, 1998.

8.- DE LA CUEVA, Mario.

Derecho Mexicano del Trabajo
Editorial. Porrúa.
México, 1998.

9.-.- DUGUIT, León.

Derecho Constitucional
Editorial Ariel.
México, 1998

- 10.- EIBENSCHUTZ, Catalina.
Política Sanitaria Mexicana
Editorial Fin de Siglo.
México, 1999.
- 11.- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo.
Introducción al estudio del Derecho
Editorial Porrúa.
México, 1997.
- 12.- GONZÁLEZ DÍAS, Lombardo Francisco.
El Derecho Social y la Seguridad Social en México
Editorial. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
México, 1999.
- 13.- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto.
Derecho de las Obligaciones
Editorial Porrúa.
México, 1997.
- 14.- HAUROIU, Maurice.
Principio de Derecho Público y Constitucional
Editorial Instituto Reus.
España. 1997.

15.- MORINEAU IDUARTE, Martha e IGLESIAS GONZÁLEZ Roman.

Derecho Romano

Editorial Harla.

México, 1998.

16.- NARRO ROBLES, José.

Seguridad Social Mexicana en los Albores del Siglo XXI

Editorial. F.C.E.

México, 2000.

17.- RUIZ MORENO, Ángel Guillermo.

Nuevo Derecho de la Seguridad Social

Editorial Porrúa.

México. 2002.

18.- SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio.

Derecho Mexicano de la Seguridad Social

Editorial UNAM.

México. 1999.

19.- SANDOVAL HERNÁNDEZ, Sergio.

La Seguridad Social en el Mundo Contemporáneo

Editorial Boletín de Información Jurídica del IMSS.

México, 1998.

20.- SERRA ROJAS, Andrés.

Teoría del estado" 12° Edición

Editorial Porrúa

México. 1999.

21.- SOLÍS SOBERON, Fernando.

La Seguridad Social en México

Editorial Centro de Investigaciones y Docencia Económica.

México. 1999.

22.- TRUEBA URBINA, Alberto.

"El Nuevo Artículo 123"

Editorial. Porrúa.

México. 1998.

23.- TRUEBA URBINA, Alberto.

La Nueva Legislación de Seguridad Social en México

Editorial UNAM.

México, 1998.

24. VENTURA SILVA, Sabino.

Derecho Romano 5° Edición

Editorial Porrúa.

México. 1999.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1.-DE PINA VARA, Rafael.

Diccionario de Derecho

Editorial Porrúa.

México, 1997.

2.-*Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la*

UNAM

Editorial Porrúa 11° Edición

México, 2000.

3.- ESCRICHE, Joaquín.

Diccionario Razonado de Legislación y jurisprudencia

Cárdenas Editores.

México, 1999.

LEGISLACIÓN

1.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

México. 2004

2.- Ley del Seguro Social
México. 2001

3.- *Ley General de Salud*
México. 2003

4.- *Ley del ISSSTE*
México. 2003

5.- Ley del ISSFAM
México. 2003.

FUENTES VARIAS

INTERNET

1.- www.dif.gob.mx

2.- www.unam.mx//ciess

PERIÓDICO

3.- VEGA GALINA, Roberto. Dip. Dr.

Seguridad Social SNTSS-IMSS

Editorial Instituto Mexicano del Seguro Social, Diagnostico,
México Marzo de 2004.

4.- VEGA GALINA, Roberto. Dip. Dr.

El Régimen de Jubilaciones y Pensiones SNTSS-IMSS

Editorial Instituto Mexicano del Seguro Social, Diagnostico,
México Marzo de 2003.