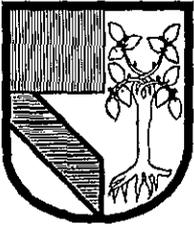


308909

71

2es



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL
EN MEXICO.**

Un cambio para el Siglo XXI.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALEJANDRA SARQUIS EXSOME

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. GONZALO URIBARRI CARPINTERO

MEXICO, D. F.

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

265400



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I. LA SEGURIDAD SOCIAL	5
1. Necesidad de la Seguridad Social	5
1.1. Evolución	5
1.2. Objeto y finalidad	7
1.3. Características	8
a) Universalidad	8
b) Solidaridad	9
c) Subsidiaridad	9
d) Igualdad	10
e) Unidad	11
f) Integridad	12
2. La seguridad social en el México Colonial (1521-1821)	13
3. La seguridad social en el México Independiente (1821 -1917)	18
4. La seguridad social en la Constitución de 1917	44

CAPITULO II. LAS LEYES SOBRE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO	50
1. La Ley del Seguro Social del 1° de abril de 1973	50
1.1. Disposiciones Generales	50
a) Ambito temporal de validez	50
b) Ambito espacial de validez	51
c) Ambito material de validez	51
d) Ambito personal de validez	51
e) Regímenes	52
f) Otras disposiciones generales	53
1.2. El régimen obligatorio	54
a) Seguros que comprende	54
b) Sujetos	55
c) Obligaciones de los patronos	56
2. Nueva Ley del Seguro Social	57
2.1. Disposiciones Generales	57
a) Ambito temporal de validez	57
b) Ambito espacial de validez	58
c) Ambito material de validez	59

d)	Ambito personal de validez	59
e)	Regímenes	59
f)	Otras disposiciones generales	60
2.2.	El régimen obligatorio	61
a)	Seguros que comprende	61
b)	Sujetos	62
c)	Obligaciones de los patronos	64
3.	La “ <i>Vacatio Legis</i> ” de la Nueva Ley del Seguro Social	65
3.1.	Publicación en el Diario Oficial de la Federación	65
3.2.	La reforma al Artículo Transitorio	66
3.3.	La “ <i>Vacatio Legis</i> ”	68
4.	Fuentes reales de la Nueva Ley del Seguro Social	71
4.1.	Concepto de fuentes reales	71
4.2.	Fuentes reales de la Nueva Ley del Seguro Social	73
4.2.1.	Situación de los Seguros de Invalidez, Vejez	
Cesantía en edad avanzada y Muerte		74
a)	El “Sistema de Reparto”	74
b)	Esperanza de vida	75
c)	Disminución de la tasa de crecimiento	76

d)	Inflación	76
e)	Inversión de los remanentes	76
f)	Iniquidades internas	77
4.2.2.	Situación del Seguro de Riesgos de Trabajo	78
a)	Reparto de capitales de cobertura	78
b)	Esperanza de vida	79
c)	Factores económicos	79
d)	Siniestralidad de las empresas	80
4.2.3.	Situación del Seguro de Enfermedades y	
	Maternidad	80
a)	Sistema de Seguro Tradicional	81
b)	Esperanza de vida	81
c)	Cambio en los patrones de enfermedades	82
d)	Factores económicos	82
4.2.4.	Situación del Seguro de Guarderías	82
4.2.5.	Situación de las prestaciones sociales	83

CAPITULO III. ANALISIS COMPARATIVO DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES, TANTO DE LOS TRABAJADORES COMO DE LOS PATRONES, EN EL REGIMEN OBLIGATORIO DE LAS LEYES DEL SEGURO SOCIAL

	85
1. Relaciones entre los sujetos	85
1.1. Relaciones de trabajo	85
1.2. Patron	88
1.3. Trabajadores y sus causahabientes	90
1.3.1. Trabajador	90
1.3.2. Causahabientes de los trabajadores	94
1.4. Instituto Mexicano del Seguro Social	96
1.4.1. Aspectos generales	96
1.4.2. Naturaleza del Instituto	99
2. Bases de cotización y cuotas	102
2.1. Salario base de cotización	102
2.2. Las cuotas del Seguro Social	104
2.2.1. Definición	104
2.2.2. Integración	104
2.2.3. Naturaleza	104
2.2.4. Otras consideraciones	107

3.	El concepto de pensión, "Lato sensu"	108
4.	Análisis comparativo	110
CAPITULO IV. CRITICAS AL NUEVO SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL		117
1.	<i>Introducción</i>	117
2.	Criticas en contra del nuevo sistema de pensiones	118
2.1.	Texto seleccionado	118
2.2.	<i>Nuestra opinión</i>	120
3.	Defensa al nuevo sistema de pensiones	123
3.1.	Texto seleccionado	123
3.2.	<i>Nuestra opinión</i>	129
4.	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	132
CONCLUSIONES		135
BIBLIOGRAFIA		139

INTRODUCCION

El Instituto Mexicano del Seguro Social nace en 1943, en respuesta a las necesidades de la clase trabajadora. Actualmente, la Ley del Seguro Social señala que la seguridad social tiene como finalidades la de 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 tanto individual como colectivo; es por ello que el sistema de seguridad social que necesitará México en el Siglo XXI debe contar con bases sólidas.

A efecto de cumplir con tal propósito, el 12 de diciembre de 1995, se aprobó la iniciativa de una nueva Ley del Seguro Social, presentada por el Ejecutivo Federal. Dicho ordenamiento legal entró en vigor el primero de junio de 1997.

El primer capítulo de la presente tesis profesional, contiene una explicación de la evolución de la seguridad social en México, desde sus inicios hasta la constitución de 1917.

Durante muchos años el movimiento obrero pugnó por que se promulgara la Ley del Seguro Social, cuya expedición había sido declarada de interés público en la Constitución. A pesar de los diversos

proyectos elaborados por el ejecutivo federal, no fue posible hacerlo al corto plazo.

Fue con la Ley del 1943 que se inició una nueva etapa de nuestra política social; se creó un sistema encaminado a proteger al trabajador y su familia, así como hacer más justas las relaciones obrero patronales. Es hasta este año que se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social, quedando amparado el nacimiento de dicha Institución en la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución.

En el Capítulo II, se analiza el entorno legal sobre el Seguro Social, comentándose las leyes de seguridad social de 1973 y la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995.

Asimismo, se analiza el fenómeno de la "*vacatio legis*" y las fuentes reales de la nueva Ley del seguro social, mediante un análisis pormenorizado de la situación que guardaban los seguros y prestaciones que quedaban amparados en la ley anterior del seguro Social.

En el Capítulo III, se esboza un análisis comparativo de los derechos y obligaciones tanto de patrones como de trabajadores en el régimen obligatorio.

Lo que motivó un estudio más detallado en relación con el régimen obligatorio, es la importancia que tiene dicho régimen, ya que a través de éste, el Instituto Mexicano del Seguro Social, le da cobertura a millones de trabajadores con el fin de brindarles una mayor protección.

El régimen obligatorio de la nueva Ley cuenta con cinco ramos de aseguramiento que se financian con contribuciones provenientes de los patrones, el Estado y los propios trabajadores. Dichos ramos son: enfermedades y maternidad; riesgos de trabajo; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y guarderías y prestaciones sociales.

Ante la situación crítica por la que atraviesa actualmente México, la nueva Ley propone una organización y financiamiento para garantizar que en un futuro se cuente con los recursos suficientes para cubrir las pensiones derivadas de dichos seguros.

Conforme a la nueva Ley se busca resolver problemas acumulados cuya situación ha sido difícil de enfrentar, intentando el crecimiento del Instituto sobre bases financieras sólidas y así garantizar los servicios a sus derechohabientes, antes insuficientes, dentro de una concepción integral de seguridad social en beneficio de los trabajadores.

La reforma al sistema de pensiones, logra la protección de las mismas contra la inflación, aunado a un manejo transparente de dichas reservas, corrigiendo las distorsiones del sistema anterior.

En el Capítulo IV hacemos mención a algunas de las principales críticas hechas al sistema de seguridad social, y a la nueva Ley del Seguro Social, tales como la supuesta privatización del Instituto Mexicano del Seguro Social y las inseguridades en los sistemas de pensiones.

Esta mención es importante en virtud de que la nueva Ley del Seguro Social y su sistema de pensiones han generado gran incertidumbre que únicamente se aclarará al verse los resultados de su aplicación, situación que no sucederá al corto plazo.

CAPITULO I.- LA SEGURIDAD SOCIAL.

1.- Necesidad de la seguridad social.

1.1. Evolución.

La seguridad social es un concepto definido en el presente siglo, sin embargo, ello no significa que ésta no hubiera existido con anterioridad.

En efecto, cuando el hombre se reúne para vivir en las primeras comunidades, ya existe una intención clara de protección en contra de las incertidumbres y seguridades del mañana, es decir, la búsqueda de seguridad ante la enfermedad, los accidentes y la disminución de ciertas capacidades que se presenta en la vejez, tanto en una visión personal como en una visión que abarca a las personas con las que se convive. ¹

Trasladando estos anhelos de seguridad y protección que busca el ser humano a la sociedad en la que vivimos, encontramos la vinculación del concepto de seguridad social con el concepto de trabajador.

¹ Crf. Ferrari, Francisco de. *Los principios de la seguridad social*, 2ª Ed., Buenos Aires, Depalma, 1972, p.94, en donde el autor señala que todo grupo bien organizado debe asegurar a cada uno de sus miembros "en cualquier eventualidad, condiciones mínimas y decorosas de vida".

Lo anterior es así porque no podemos desvincularnos de una sociedad capitalista nacida de la Revolución Industrial, en donde los obreros aparecen como el sector más desprotegido y se identifican con la eterna desventaja del débil frente al más fuerte, situación que dio origen al paulatino nacimiento y fortalecimiento de las agrupaciones protectoras de los derechos de los trabajadores, incluyéndose dentro de dichas agrupaciones principalmente, a los sindicatos, pero también a otros organismos o instituciones no gubernamentales —nacionales y extranjeras— como los organismos protectores de los derechos humanos.

No obstante lo comentado, también debemos comentar que la seguridad social no sólo se busca para el trabajador-obrero, sino también es extensiva para cualquier trabajador en general (del campo o la ciudad), así como para las personas vinculadas con dichos trabajadores e incluso, algunos derechos que acompañan a la seguridad social son extensivos a cualquier necesitado, aún cuando no exista una relación laboral ni la vinculación con un trabajador, como son los servicios de urgencias médicas que no pueden ser negados a nadie.

Finalmente, en el ejercicio que realizamos para trasladar el concepto de seguridad social a nuestros días, diremos que el Estado (entendido en su función de Gobierno), busca ser el regulador y protector de los

derechos de los trabajadores y en concreto de la seguridad social, a través de las leyes que puede hacer exigibles a sus súbditos.

1.2. Objeto y finalidad.

Una vez que hemos dejado claro que la seguridad social ha estado presente desde que el hombre vive en comunidad, pero que en nuestros días se ha acentuado por la evolución que ha sufrido la sociedad a través de los siglos, es necesario definir el objeto de la seguridad social.

Al buscar el objeto que debe tener la seguridad social a la cual nos referimos, consideramos que éste debe ser "crear, en beneficio de todas las personas y sobre todo de los trabajadores, un conjunto de garantías contra ciertas contingencias, que pueden reducir o suprimir su actividad, o bien, imponerles gastos suplementarios".²

Podemos agregar que la finalidad de la seguridad social es "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", conforme al artículo 2º de nuestra Ley del Seguro Social de 1973.

² Netter, F. *La seguridad social y sus principios*, México, IMSS, 1982, p.9.

1.3. Características.

a) Universalidad.

La pretensión de la seguridad social es la de abarcar o amparar a todos los hombres sin distinción alguna de clase, ni por motivo de su sexo, raza, religión o cultura.

Este concepto de *universalidad* se extiende más allá de la propia comunidad que diseña y aprueba los esquemas, planes e instituciones de seguridad social, es decir, no obstante la interpretación que otorgue esa comunidad a la forma en que se plasma y lleva a cabo la seguridad social, ésta es extensiva de manera general, incluso a aquellas personas ajenas a la comunidad, mismas que, obviamente, no aprobaron o desaprobaron el sistema de seguridad social implementado.

Cabe precisar que la idea de universalidad lleva, implícitamente, algunas ideas que deben regir en todas las comunidades, sin embargo, dependerá del desarrollo de la comunidad, la riqueza y perfeccionamiento de los servicios que se proporcionen como seguridad social.

b) Solidaridad.

Como lo apuntamos al analizar la evolución de la seguridad social, existen personas más débiles que dependen (o se subordinan) a las más fuertes. Esta diferencia entre fuertes y débiles que puede ser entendida como una lucha, es aplicable a la característica que se comenta en su connotación de ayuda.

José Manuel Lastra Lastra aborda esta característica apuntando que "la solidaridad impone sacrificios a los jóvenes, respecto de los viejos; a los sanos, ante los enfermos; a los ocupados frente a los que carecen de empleo; a los vivientes en relación con las familias de los fallecidos".³

Asimismo, la solidaridad contiene los postulados fundamentales de libertad y dignidad de los individuos que debe traducirse —por medio de este principio de solidaridad— en una adhesión personal y responsable de dichos individuos a las necesidades de la comunidad.

c) Subsidiaridad.

Este principio reconoce las limitaciones en la capacidad de los

³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Comité de Asuntos Editoriales. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*. 4ª Ed., t. XII, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM México. M. A. Porrúa, 1994, p 71. Comentario al artículo 123 por José Manuel Lastra Lastra.

individuos, mismas que pueden suplirse a través de la unión de dicha capacidad con las capacidades de los demás individuos, puesto que, en último término, los integrantes de una comunidad son beneficiarios de la cooperación ajena.

En efecto, "cada miembro de la sociedad debe tomar por sí las providencias necesarias para enfrentar y solucionar sus problemas; cuando tal circunstancia no sea posible, esto es, cuando no pueda resolverlos por sí solo, recurrirá a los beneficios que le otorga la seguridad social".⁴

Conforme lo comentado, mediante la subsidiaridad se sule al individuo en las necesidades de seguridad social que no puede afrontar en forma individual.

d) Igualdad.

El principio de igualdad aplicado a la seguridad social consiste en el otorgamiento de las mismas prestaciones para cubrir las mismas necesidades.

⁴ *Ibidem.*

No obstante lo anterior, —aplicado al Derecho Mexicano— el maestro Mario de la Cueva considera algunas cuestiones adicionales ⁵, tales como:

i) Todos los hombres en un estado de necesidad deberán recibir el mismo tratamiento médico y hospitalario, porque ante los problemas de la enfermedad y de la muerte, la igualdad no admite distingo.

ii) En cambio, las prestaciones que se otorguen en efectivo, deberán darse a cada individuo, de acuerdo con el nivel de vida que habían logrado antes del surgimiento de la necesidad.

iii) Respecto al punto anterior es necesario fijar los límites a efecto de no confundir la necesidad real, con la ambición —propia de la naturaleza humana— de lujo.

e) Unidad.

La necesidad en la unificación de los servicios de seguridad social, obedece a la multiplicidad de organismos que intervienen contra los diversos riesgos, e intentan cubrir en forma parcial alguna de las necesidades que deben resolverse por medio de la seguridad social,

⁵ Cfr Cueva, Mario de la. *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 6ª Ed., T L., México. Porrúa, 1980.

surgiendo una compleja y costosa administración de limitada eficacia e incluso, de duplicidad de funciones.

En este orden de ideas, a fin de evitar posibles contradicciones, desigualdades e injusticias, es necesaria la unificación de los servicios, con la aparente ventajas de la reunión de recursos económicos para afrontar los riesgos.

f) Integridad.

Las personas que están amparadas por los seguros sociales deben tener todo lo necesario para la cobertura de las necesidades propias del ser humano, es decir, debe tener acceso a los servicios de salud cuando se encuentre enfermo, igual que a una pensión en su vejez, etc.

Asimismo, la integridad esta dirigida a todos los sectores de la población, "por la totalidad de los riesgos, aflicciones o dificultades y con vigencia sobre todo en el territorio de un país".⁶

⁶ Lastra, *op. cit* p.73.

2.- La seguridad social en el México Colonial (1521-1821).

Como se desprende del análisis realizado con anterioridad, los derechos que quedan amparados bajo el concepto de seguridad social han ido evolucionando en la medida en que evoluciona una sociedad.

En el caso de México, existe un periodo que abarca tres siglos, en donde el territorio que comprende nuestra Nación, se regulaba por el Reino de España como una colonia.

Aun cuando existen una gran cantidad de Cédulas Reales (que se convirtieron en la forma más efectiva de regular las situaciones de las colonias españolas) que en alguna u otra forma contemplan derechos sociales para los indios o naturales, he realizado una selección de las que considero más representativas.

Por lo anterior y a sabiendas que la selección no esta exenta de subjetividad, es posible que se hayan pasado por alto algunos antecedentes que, no obstante, considero que no enriquecerían el presente apartado, en virtud de que lo pretendido es solamente mostrar la existencia y evolución que han tenido los derechos sociales en el México colonial.

a) Real Cédula de 4 de junio de 1687. En donde el Rey manda se guarde la ordenanza que hizo el duque de Albuquerque siendo virrey

acerca de que no se compela a los indios con pretexto de ser gañanes a servir involuntarios en las haciendas. Dicha cédula establece en su parte conducente:

" . . . He tenido por bien ordenar, y mandar como por la presente lo hago a mi virrey y que al presente es, y a los que en adelante lo fueren de las provincias de Nueva España, y mi Audiencia Real de México (. . .) que ningún español dueño de hacienda, ni otra persona alguna que sirviese de indios que llaman gañanes no les preste dinero ni fien ropa, ni otras cosas so pena que se les darán por perdidas, como desde luego mando se den. . ." ⁷

Por la presente transcripción, nos damos cuenta de la importancia que tuvo el respeto del principio de igualdad, en los vacilantes inicios de la colonización realizada por individuos con una cultura distinta a la que prevalecía en la América Precolombina.

b) Reales ordenes de 16 de septiembre de 1784 y 19 de mayo de 1785 que contienen providencias para que no se dilate el pago de los créditos de artesanos o menestrales, criados y acreedores alimentarios y derogación de fuero de distinción de clases.

⁷ Cfr. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Comité de Asuntos Editoriales. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*. 4ª Ed., t. XII, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. M. A. Porrúa, 1994, p. 81

Estableciendo ". . . se observen las reglas siguientes:

Mando que desde la publicación de esta cédula en adelante se allane y quede derogado el fuero de toda distinción de clases y personas privilegiadas de Madrid y sitios reales, para que los artesanos, menestrales, jornaleros, criados y acreedores alimentarios de comida, posada y otros semejantes, como también los dueños de los alquileres puedan cobrar los créditos de lo que fiaren ejecutivamente, y sin admitirse inhibición ni declinatoria de fuero, acudiendo a los jueces ordinarios, quienes despacharán las ejecuciones sin distinción alguna de clases (. . .) guardando únicamente a la nobleza las excepciones que señalan las mismas leyes respecto a sus personas, armas y caballo." ⁸

Como se podrá apreciar, lo anterior es un intento por respetar el principio de igualdad, sin embargo, continúan respetándose ciertos fueros que se contienen en otras leyes.

c) Real orden de 2 de septiembre de 1784 para que las mujeres puedan ser empleadas en cualquier trabajo compatible con el decoro de su sexo. Conforme a lo anterior se mando que:

⁸ Ibidem, p 83.

"... la referida doña María Castrejón y Aguilar continuase gobernando su fábrica de hilo, por sí sola y a su nombre" y también "... para mayor fomento de la industria y manufacturas, se declaró por punto general en favor de todas las mujeres la facultad de trabajar, tanto en dicha clase de manufacturas, como en todas las demás artes en que quieran ocuparse, y que sean acomodadas al decoro y fuerzas de su sexo, y revocando y anulando cualquier ordenanza o disposición que lo prohíba".⁹

La transcripción anterior es un antecedente importante para lograr la igualdad de los sexos en el trabajo y consecuentemente en las prestaciones y derechos de seguridad social que acompañaran posteriormente a los trabajadores.

d) Circular del Ministerio de Guerra del 24 de octubre de 1814, mandando que los padres pobres de los oficiales muertos en acción de guerra gocen de la pensión correspondiente al empleo de sus hijos.

"...deseosos de dar a la digna clase de oficiales del ejercito y a sus desgraciadas familias una nueva prueba de la particular consideración que le merecen, se ha servido su majestad resolver que los padres pobres de los oficiales muertos en acción de

⁹ Ibídem, p 86.

*guerra gocen de la pensión correspondiente al empleo de sus hijos. . ."*¹⁰

Es de resaltar la fecha de la circular, en donde se puede ver con claridad los efectos devastadores y las presiones al Reino de España, surgidas por los primeros levantamientos independentistas. No obstante es de consideración el antecedente de las pensiones por muerte de un trabajador, otorgadas a sus beneficiarios necesitados.

e) Real orden de 22 de marzo de 1818 donde se manda observar las órdenes relativas al abono de sueldos de los empleados que gocen de licencias temporales para restablecer su salud.

*"He dado cuenta al rey nuestro señor de una instancia del Ministerio del Consejo de Hacienda don José Compani (. . .) que se declare que mientras disfrutó de real permiso para restablecer su salud, debe considerársele todo su haber".*¹¹

El presente antecedente, refleja la situación que actualmente recogen nuestras leyes de seguridad social, para resarcir del daño económico que se provocaría al dejar de percibir un sueldo con motivo de enfermedad.

10 Ibídem, p. 91.

11 Ibídem, p. 92.

Debemos diferenciar que el sueldo es una contraprestación con motivo de trabajo prestado, y la presente situación no se refiere a que las cantidades entregadas a una persona enferma correspondan a un sueldo devengado, puesto que no existiría la contraprestación, es decir, el trabajo prestado; por lo tanto, las cantidades recibidas tienen una naturaleza distinta que corresponde al pago de una pensión, equivalente al monto de el sueldo que se pudo haber percibido, de encontrarse la persona en condiciones de salud para trabajar.

3.- La seguridad social en el México Independiente (1821-1917).

Tomando en consideración las advertencias manifestadas en el punto antecedente, a continuación se presenta la selección de las disposiciones relativas a la seguridad social, que se ubican en el período comprendido entre la declaración de independencia de 1821 y nuestra Constitución de 1917.

Como se observará de la selección de textos realizada, durante el periodo señalado existía una Nación con un gobierno incierto, inestable y con ansiedad de justificarse en el ejercicio del poder, utilizando en algunos casos, los abusos en la legislación para los gobernados, misma que, en ocasiones, solamente privilegiaba a ciertos grupos de poder.

a) Circular de la Secretaría de Hacienda del 31 de marzo de 1930, solicitando que a los pensionados se les paguen sus pensiones por la Federación:

*"...son muchos los retirados que hacen reclamos de que en las comisarías les han suspendido los sueldos que disfrutaban de retiros por la Federación, tan solo porque obtienen destinos en los gobiernos de los estados, o son ocupados eventualmente por las autoridades cívicas, refugio del que se valen honradamente unos para estar entretenidos, y los más para ayudar a su subsistencia por los mezquinos sueldos que gozan (. . .) sin tener en consideración que no hay ley que autorice la suspensión de retiros concedidos como recompensa al honor, fatigas de campaña y dilatados servicios militares, ni el gobierno puede sostener una orden que desnuda a estos beneméritos, del derecho indisputable que tienen al goce de sus pensiones (...) mirándose con la consideración que merecen los cansados años de servicio con que la mayor parte de los retirados han consumido los dos tercios preciosos de su vida, y atendiendo igualmente a que no se les puede evitar que busquen arbitrios para vivir descansadamente, o al menos para subsistir sin escaseces. . ."*¹²

¹² Cfr. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Comité de Asuntos Editoriales. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones* 4ª Ed., t. XII, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. M. A. Porrúa, 1994, Págs. 96 y 97.

Llama la atención, el lenguaje retórico que se utiliza para evidenciar las injusticias, sin embargo, también es de considerarse que, después de un periodo de guerra que desgasta a una sociedad, y de los vacilantes inicios de un nuevo Gobierno y una nueva Nación, no existían los recursos económicos suficientes para hacer frente a compromisos contraídos con anterioridad.

Este problema de falta de financiamiento para hacer frente a obligaciones en materia de pensiones, ha trascendido hasta nuestros días, puesto que la Nueva Ley del Seguro Social, responde a una realidad de falta de liquidez para hacer frente a obligaciones de pago de pensiones. Esta situación se analizará con más detalle en el capítulo siguiente de esta tesis.

b) Circular de la Secretaría de Hacienda del 30 de julio de 1833 sobre jubilación y retiro de españoles:

"Los españoles que tengan cargo o empleo de provisión de los poderes federales, se considerarán en lo sucesivo como retirados o jubilados (. . .) se les darán sus retiros o jubilaciones con la tercera parte de sus sueldos, si tuvieran 15 años de servicio; con

*la mitad si tuviesen 20 con dos tercios si hubiesen servido 25, y con todo si hubiesen servido 30".*¹³

Se aprecia de lo anterior una posible alteración al principio de igualdad, toda vez que la disposición solamente aplica a los españoles, ya en su beneficio, ya en su perjuicio, sin embargo la medida se explica en el contexto en que se expidió, siendo probablemente una solución negociada con las personas que se hacían cargo del gobierno anterior a la independencia.

c) Comunicado sobre el modo de conceder cesantías y jubilaciones de 30 de junio de 1848:

"Deseoso el Supremo gobierno de la Federación de arreglar el pago de sueldos de los empleados que deban ser declarados cesantes según las leyes y disposiciones del caso, por resultas de la extinción o arriendo de las oficinas o rentas en que se sirvan, ha tenido a bien disponer se observen las siguientes prevenciones:

...

13 *Ibíd.*, Págs. 98 y 99.

5ª. Los empleados que, previos los requisitos prevenidos, obtengan la declaración de cesantes, percibirán los haberes que se les señalen precisamente por la comisaría general o subcomisaría del lugar donde residan, y no en otra. Al sueldo como cesante se tiene desde el día de la extinción o arriendo de la oficina o renta.

6ª. No debiendo el cesante ser jubilado, se prohíbe dar curso a solicitudes de ésta naturaleza.

7ª. No se pagará sueldo alguno a empleados de oficinas suprimidas que no hayan sido previamente declarados cesantes de la Federación.

...

Comunícolo a usted de orden del excelentísimo señor presidente para su cumplimiento.

*Dios y Libertad. México, junio 30 de 1848. Riva Palacio."*¹⁴

Aún cuando la presente prevención corresponde a un caso particular, veremos más adelante que el único caso de cesantía que se recoge en

14 *Ibidem*, Págs 103 y 104.

nuestra legislación es el correspondiente a edad avanzada, sin embargo, lo transcrito sirve como antecedente para el entendimiento posterior del concepto de cesantía.

d) Previsiones del 16 de noviembre de 1848 para el pago de sueldo íntegro a quienes cooperaron con la Independencia:

"A los que hayan sido inutilizados en las guerras que contra el extranjero ha sostenido la nación, se les exigirán sus despachos de retiro y hojas de servicio, por cuyos documentos se vendrá en conocimiento de la época y causa de su inutilidad, que además debe aparecer notoriamente, y respecto a las pensiones decretadas en premio de los servicios que prestaron a la nación, los ciudadanos a los que se ha declarado beneméritos de la patria, deberán tenerse a la vista los decretos correspondientes de los pocos casos que existen . . .

Dios y Libertad. México, noviembre 16 de 1848. Arista." ¹⁵

Resalta en lo transcrito, además de requisitos que pudieron resultar difíciles de cumplir, el lenguaje áspero al llamar inútil al incapacitado y solicitarles la notoriedad de tal incapacidad, para después referirse a los mismos como beneméritos. Sin embargo, este antecedente ilustra

¹⁵ Ibídem, Págs. 104 y 105.

lo que posteriormente será el seguro y pensión de incapacidad por accidente de trabajo que se reconoce en nuestra ley de seguridad social, tal como se verá más adelante en el presente trabajo.

e) Comunicación expedida por el Director del Monte de Piedad, relativa al establecimiento de una caja de ahorros en el propio Monte de Piedad del 28 de mayo de 1849.

"Excelentísimo señor: En una de las noches pasadas en habló V. E., de su designio de llevar a cabo el proyecto de establecer en la República, y particularmente en esta capital, cajas de ahorros, en las que cualquiera individuo pueda depositar el dinero que desee guardar, abonándosele un interés que se agregará sucesivamente al capital para que vaya también redituando. Esta invención moderna, discurrida por el genio de la beneficencia es merecedora de que V. E. la establezca y proteja, y en ello haría un inmenso bien, que redundaría en elogio de su administración (. . .) una de esas bases sea poner las cantidades que entren en las cajas de ahorros en el Monte de Piedad de que soy director . . .

Saludo a V. E., y le ofrezco toda mi consideración y aprecio.

Dios y Libertad. México, mayo 28 de 1849. Manuel G. Pedraza, excelentísimo señor don José María Lacunza, secretario de

*Estado y del despacho de Relaciones, y presidente de la excelentísima junta directiva del Monte de Piedad."*¹⁶

Aun cuando este antecedente de la institución de ahorro, (que actualmente está dirigido hacia el retiro y que ha recibido mucha publicidad a través de las Administradoras de Fondos para el Retiro conocidas como AFORES) así como el Monte de Piedad, escapan al análisis del presente trabajo, es relevante para completar una visión de lo que representa la seguridad social en el México independiente.

Cabe precisar que la Institución del Monte de Piedad es anterior al México Independiente, sin embargo, es una institución que sobrevive a la independencia y que hoy en día continúa con una influencia e importancia primordial para que las personas necesitadas se avengan de recursos económicos mediante el empeño de bienes de valor muy superior a la cantidad que se les entrega en efectivo. El Monte de Piedad custodia el bien por un periodo en que la persona que acudió a empeñar el bien puede obtener su devolución mediante la entrega de la cantidad recibida en efectivo más un interés.

f) Decreto del gobierno de 26 de abril de 1853, por el que declara que no tiene valor el decreto de 31 de mayo sobre propiedad de empleos:

¹⁶ Ibidem, Págs. 105 a 107.

"Secretaría de Estado y del despacho de Hacienda. El excelentísimo señor Presidente se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

Antonio López de Santa Anna, benemérito de la patria, general de división, Presidente de la República, a los habitantes de ella, sabed: Que en uso de las facultades que la nación se ha servido conferirme, he tenido a bien decretar lo siguiente:

Artículo 1º. No tendrá valor ni efecto alguno el decreto expedido por el ministerio de Hacienda en 31 del próximo pasado marzo, que derogaba los artículos 1º, 2º, 5º y la primera parte del 7º de la ley de 21 de mayo de 1852 y concedía propiedad en sus destinos a los empleados de hacienda.

Artículo 2º. Quedan en consecuencia vigentes la referida ley de 21 de mayo último y las disposiciones anteriores a la citada fecha de 31 de marzo, por las cuales fue facultado el gobierno para remover a los empleados públicos de sus respectivas plazas, siempre que sea necesario hacerlo por sus circunstancias, o la exija así el buen servicio de la nación.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Palacio del gobierno nacional en México a

25 de abril de 1853. Antonio López de Santa Anna. A. D. Antonio de Haro y Tamariz.

Y lo comunico a usted para su inteligencia y efectos correspondientes.

*Dios y Libertad. México, abril 26 de 1853. Haro y Tamariz."*¹⁷

Del decreto transcrito se aprecia una aparente injusticia toda vez que una persona podría ser destituida de su empleo, perdiendo aparentemente los derechos derivados del mismo, al capricho de quien ejerciera el poder. Sin embargo, es interesante que situaciones de hecho fueran plasmadas en distintos ordenamientos con la finalidad de guardar las formalidades de una República.

g) Circular del ministerio de Gobernación de 2 de julio de 1853, sobre guarda de los días festivos:

"Ministerio de Gobernación. Circular. Por diferentes conductos ha llegado al conocimiento del excelentísimo señor Presidente de la República, el olvido en que han caído las varias leyes vigentes que prescriben la cesación de toda clase de trabajo en los días de festividad religiosa o nacional, y que prohíben también, con más

17 *Ibidem*, Pág. 121.

especialidad en las primeras, las disposiciones escandalosas a que, según se ha informado a S.E., se entrega la generalidad de la población: semejante olvido produce, en concepto del gobierno, consecuencias muy perniciosas en el orden religioso y social, que reclaman serias providencias, que devuelvan todo su vigor y energía a las sabias leyes de que se deja mención. Con este objeto, el excelentísimo señor Presidente me manda prevenga a usted, como tengo el honor de hacerlo, que cuide y vigile muy escrupulosamente de que en el territorio de su mando se observen con toda puntualidad las referidas disposiciones legales, castigando gubernativamente a los que las infringieren.

De su orden lo comunico a usted, para su inteligencia y exacto cumplimiento.

*Dios y Libertad. México, julio 2 de 1853. Aguilar."*¹⁸

Considero que detrás de la circular transcrita se aprecia la presión que a esa fecha aún tenía la Iglesia Católica en cuestiones del Estado; el antecedente resulta interesante al relacionarlo con los derechos de todo ser humano al descanso.

¹⁸ Ibídem, Pág. 123.

Asimismo puede resaltarse la costumbre de la sociedad mexicana a realizar festejos en los días de descanso, lo cual representa también un sano escape a las preocupaciones cotidianas.

h) Decreto del gobierno por el que se establece una escuela de artes y oficios, de 18 de abril de 1856:

"El C. Ignacio Comonfort, Presidente sustituto de la república, etcétera, sabed:

Artículo 1º. Se establece una escuela industrial de artes y oficios en la parte del terreno que señale el gobierno en San Jacinto, procediéndose desde luego a montar los talleres necesarios para la reedificación y nuevas construcciones que exige el local, y montando gradualmente los que fueren de mayor importancia y utilidad.

Artículo 2º. La enseñanza en esta escuela es gratuita para los alumnos, y comprenderá la científico-práctica que da derecho al título de maestro, y la común o práctica que le da el certificado de oficial, cuyos documentos se expedirán únicamente a los que concluyeren la carrera con aprovechamiento y fueren aprobados en un examen general.

Artículo 3º. Para la instrucción científica de los alumnos que aspiraren al título de maestros, y para que adquieran los rudimentos que se han de dar a los oficiales, podrá la escuela aprovechar por ahora algunas de las cátedras establecidas en la de agricultura, y servirse en la parte económica y administrativa de algunos de sus empleados y sirvientes, señalando en su caso a cada uno la gratificación o sobresueldo conveniente.

Artículo 4º. El Distrito, los estados y territorios tienen derecho por mandar a la escuela industrial, hasta ocho alumnos el primero, cuatro cada uno de los segundos, y dos cada uno de los últimos; siendo de cuenta del establecimiento todos los gastos que demande la asistencia de los alumnos durante el tiempo de su enseñanza, así como serán de cuenta de los estados, Distritos y territorios, todos los de viaje.

...

Por lo tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en el palacio nacional de México, a 18 de abril de 1956. Ignacio Comonfort. A. C. Manuel Siliceo.

Y lo comunico a V.E. para su inteligencia y fines consiguientes.

*Dios y Libertad. México 18 de abril de 1856. Siliceo."*¹⁹

Una parte primordial de la seguridad social es sin duda, el derecho a la educación. Aun cuando la enseñanza no se contempla en las leyes de seguridad social que se estudian en la presente tesis, la educación constituye una parte fundamental de la seguridad social. En efecto, los trabajadores buscan enseñar a sus hijos los oficios y medios necesarios para su autosubsistencia al crecer.

i) Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856, Artículos 32 y 33:

"Artículo 32. Nadie puede obligar sus servicios personales sino temporalmente y para una empresa determinada. Una ley especial fijará el término a que se puedan extenderse los contratos y la especie de obras sobre que hayan de versarse.

Artículo 33. Los menores de catorce años no pueden obligar sus servicios personales sin la intervención de sus padres o tutores, y a falta de ellos, de la autoridad política. En esta clase de contratos y en los de aprendizaje, los padres, tutores o la autoridad política en su caso, fijarán el tiempo que han de durar, y

¹⁹ *Ibidem*, Págs. 123 a 127.

*no pudiendo exceder de cinco años, las horas en que diariamente se ha de emplear el menor; y se reservarán el derecho de anular el contrato siempre que el amo o el maestro use de malos tratamientos para con el menor, no provea a sus necesidades según lo convenido, o no le instruya convenientemente."*²⁰

El antecedente transcrito refleja un principio de seguridad y humanidad al impedir el trabajo de menores sin el consentimiento de los padres o tutores, así como el establecimiento de seguridades mínimas en caso de que los menores de catorce años tengan que trabajar.

j) Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856, Artículo 37:

*"... Las leyes del país procurarán mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distinguen en cualquier ciencia, o arte, estimulando el trabajo y fundando colegios o escuelas prácticas de artes y oficios."*²¹

Se aprecian las medidas necesarias para fomentar la educación, situación que según hemos sostenido, forma parte de la seguridad social.

²⁰ *Ibíd*em, Pág. 127.

²¹ *Ibíd*em, Pág. 127.

k) Decreto del gobierno, dado en la ciudad de México a 20 de noviembre de 1856, por el que se concede una pensión a los individuos que se inutilicen en el servicio de correos:

"Secretaría de Estado y del despacho de Hacienda y Crédito Público. Sección 3ª. El excelentísimo señor presidente sustituto se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

El C. Ignacio Comonfort, presidente sustituto de la República, . . .

Artículo 1º. Se concede una pensión anual de ciento y cincuenta pesos pagadera por la renta del correo, a los individuos que se inutilicen al tiempo de conducir correspondencia ordinaria o extraordinaria.

Artículo 2º. La misma pensión se concede a las familias de los que al servir a la renta perezcan a manos de los bárbaros.

Artículo 3º. Para declarar la pensión de que se trata el artículo anterior, a las viudas, hijos y madres de los interesados, se observarán las reglas prescritas en la ley de 3 de septiembre de 1832, sobre montepío.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Palacio del gobierno general en México, a 20 de noviembre de 1856. Ignacio Comonfort. A. C. Miguel Lerdo de Tejada.

Y lo comunico a usted para su inteligencia y fines consiguientes.

Dios y Libertad. México, noviembre 20 de 1856. Lerdo de Tejada."

22

Lo transcrito es un claro antecedente de las pensiones por incapacidad derivadas de un accidente de trabajo, así como la que corresponde a los beneficiarios de un trabajador fallecido también en un accidente de trabajo, figuras que posteriormente veremos reguladas en nuestras leyes de seguridad social, y cuyo estudio corresponde a un capítulo posterior de esta tesis.

Asimismo, del antecedente anterior se aprecia la inseguridad que existía en los caminos de México a mediados del siglo pasado y la medida que trata de dar una seguridad a las personas empleadas en el servicio de correos.

I) Reglamento (de 5 de septiembre de 1865) del Decreto que concede facilidades a la inmigración extranjera, expedido por Maximiliano:

El artículo correspondiente del Decreto establecía:

"Artículo 6º. Los inmigrantes que desearan traer consigo o hacer venir operarios en número considerable, de cualquiera raza que sean, quedan autorizados para verificarlo; pero estos operarios estarán sujetos a un reglamento protector especial."

De acuerdo con el transcrito artículo del Decreto se expidió el siguiente Reglamento:

- "1º. Con arreglo a las leyes del Imperio, todos los hombres de color son libres por el solo hecho de pisar el territorio mexicano.*
- 2º. Celebrarán con el patrón que los haya enganchado o que los enganche, un contrato por el cual se obligará aquél a alimentarlos, vestirlos, alojarlos y asistirlos en sus enfermedades, así como a pagarles una suma en dinero conforme a las condiciones que estipularan entre sí, y además entrará en beneficio del operario, una cantidad equivalente a la cuarta parte de este salario, en una caja de*

ahorros, de cuya caja se hablará más adelante: el operario se obligará a la vez con su patrón a ejecutar los trabajos a que sea destinado, por el término de cinco años al menos y diez años a lo más.

- 3º. El patrón se obligará a mantener a los hijos de sus operarios. En caso de muerte del padre, el patrón se considerará como tutor de los hijos, y éstos permanecerán a su servicio hasta su mayor edad, bajo las mismas condiciones que lo estaba el padre.*
- 4º. Todo operario tendrá una libreta refrendada por la autoridad local, en la cual se expresarán su filiación, la indicación del lugar en que trabaja, y un certificado de su vida y costumbres. En caso de variar de patrón, en la libreta se expresará el consentimiento de su patrón anterior.*
- 5º. En caso de muerte del patrón, sus herederos o el que adquiera su propiedad, queda obligado para con los trabajadores, en los mismos títulos que lo estaba aquél, y el operario queda a su vez obligado con el nuevo propietario, en los términos de su primer contrato.*

6º. *En caso de deserción, el operario aprehendido será destinado sin sueldo alguno, a los trabajos públicos, hasta que el patrón se presente a reclamarle.*

7º. *En caso de cualquiera injusticia del patrón hacia los operarios, aquél será conducido ante la justicia."*²³

El respeto al principio de libertad no era nuevo en 1865, sin embargo, además de ser una medida popular, reflejaba la idea del Maximiliano republicano y reformador que, posteriormente, perdería el apoyo de los que le trajeron a México para hacerlo Emperador.

Por otra parte podemos resaltar la idea de continuación en el vínculo laboral tanto para los descendientes de un trabajador fallecido, derivado de la obligación del patrón de mantener a los hijos de los trabajadores, como para los descendientes de un patrón fallecido.

m) Ley de accidentes de trabajo de Vicente Villada, del 30 de abril de 1904:

"Artículo 2º. El trabajador asalariado que se haya ajustado sin señalar término dentro del cual haya de trabajar, ni obra determinada que deba concluir podrá despedirse y ser despedido

²³ Ibidem, Págs. 130 y 131.

a voluntad suya o del que lo empleó, sin que por esto pueda pedirse indemnización.

Artículo 3º. Cuando con motivo del trabajo que se encargue a los trabajadores asalariados o que disfruten de sueldo, a que hacen referencia los dos artículos anteriores y el 1,787 del Código Civil vigente, sufran éstos algún accidente que les cause la muerte o una lesión o enfermedad, que les impida trabajar, la empresa o negociación que reciba sus servicios, estarán obligados a pagar, sin perjuicio del salario que se debiera devengar por causa del trabajo, los gastos que originen la enfermedad y la inhumación en su caso, ministrando, además, a la familia que depende del fallecido, un auxilio igual al importe de quince días del salario o sueldo que devengaba. Se presume que el accidente sobrevino con motivo del trabajo que el obrero se consagraba, mientras no se pruebe lo contrario.

Artículo 4º. Si el jefe de la empresa o negociación, ha instruido un hospital con su correspondiente servicio médico y farmacéutico, tendrá derecho a que el obrero lesionado se cure en dicho hospital.

Por último cumplirá con las obligaciones que le impone este artículo, pagando las estancias que el obrero cause en el hospital de la localidad.

Artículo 5º. No son en ningún caso renunciables por el obrero los derechos que le otorga este decreto; pero quedarán privados de ellos, todos los trabajadores que lejos de observar una conducta honrada y digna, se entreguen a la embriaguez y no cumplan exactamente con sus deberes." ²⁴

No cabe duda que en el antecedente anterior se fijan principios de seguridad social más acabados y que en esencia reflejan a los que actualmente son reconocidos en nuestras leyes de seguridad social.

Asimismo, el antecedente siguiente también refleja a las instituciones que se convertirán en la parte central del análisis del presente trabajo de tesis.

n) Ley sobre accidentes del trabajo de Bernardo Reyes, del 9 de noviembre de 1906.

"Artículo 1º. El propietario de alguna empresa de las que se enumeran en esta ley, será responsable civilmente de los accidentes que ocurran a sus empleados y operarios en el desempeño de su trabajo o con ocasión de éste:

24 *Ibíd*em, Págs. 133 y 134.

...

Artículo tercero. Se establecerá en las fábricas un sistema de dar a cada obrero una libreta, con las contraseñas necesarias para su autenticidad, y en el cual se anotarán los datos que se consideren necesarios, respecto a la buena conducta, laboriosidad y aptitudes del operario.

Las anotaciones que el administrador haga en la libreta, las hará constar en un registro, y pondrá el mayor cuidado en que sean enteramente imparciales y verdaderas.

Cuando un obrero pierda su libreta, se le dará otra a su costa, en la inteligencia que el valor de ella no excederá de cincuenta centavos.

Los obreros, cuando ingresen en una fábrica, tendrán la obligación de presentar su libreta al administrador, y éste deberá firmar la libreta al aceptar al obrero y cuando el último haya de separarse de la fábrica.

...

Artículo quinto. Los obreros que tengan alguna reclamación o solicitud que hacer, la presentarán personalmente, por escrito que

firmarán ellos mismos, al administrador, quien deberá comunicarles la resolución que se dicte a más tardar en el término de quince días. Los obreros quedan obligados a continuar en el trabajo durante el tiempo que dilate la resolución, y si cuando esta se les dé a conocer no quedaren satisfechos, podrán separarse del trabajo.

...

Artículo noveno. Los obreros quedan comprometidos a no promover huelgas, y menos intempestivamente, puesto que en la cláusula 5º, se establece la forma en que hagan conocer sus quejas y sus solicitudes, con el fin de satisfacerlas hasta donde sean justas." ²⁵

- o) Adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914, introducidas por el primer jefe Venustiano Carranza (Artículo 2):

"El primer jefe de la Revolución y encargado del poder ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país...

25 Ibidem, Págs. 135 a 139.

legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases prioritarias." ²⁶

No obstante lo anterior, existen algunos autores como Alfredo Sánchez Alvarado que sostienen que Venustiano Carranza no estuvo interesado en reformas sociales sino en la implantación de la Constitución de 1857, aún cuando se le señale como la persona que impulsó las reformas sociales que culminaron con la Constitución de 1917, que fue la primera en imponer un sistema de protección social para los gobernados. Esto se analizará en el apartado siguiente de este capítulo. ²⁷

p) Decreto de el primer jefe Venustiano Carranza contra la suspensión del trabajo en las empresas destinadas a prestar servicios públicos, del 1º de agosto de 1916:

"Que. . . la suspensión del trabajo...se convierte en (medio) ilícito desde el momento en que se emplea no sólo para servir de presión sobre el industrial sino para perjudicar directa e indirectamente a la sociedad...Que la conducta del sindicato obrero es, en el presente caso, tanto más antipatriótica y por tanto más criminal, cuando que está determinada por la maniobras de

26 Ibidem, Pág. 141.

27 Cfr. Sánchez Alvarado, Alfredo. *Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo*, t I, v. 1, México 1967. págs. 96 a 115.

los enemigos del gobierno...Que en vista de esto, hay que dictar sin demora las medidas que la situación reclama, ya que además de ser intolerable que la población del Distrito Federal siga careciendo de agua, luz y transportes y de que sigan paralizados todos los servicios públicos.

Artículo 1º. Se castigará con la pena de muerte. . .

Primero. A los que inciten a la suspensión del trabajo en las fábricas o empresas destinadas a prestar sus servicios públicos o la propaguen: a los que presidan las reuniones en que se proponga, discuta o apruebe; a los que la defiendan y sostengan; a los que la aprueben o suscriban a los que asistan a dichas reuniones o no se separen de ellas tan pronto como sepan su objetivo, y a los que procuren hacerla efectiva una vez que se hubiera declarado.

Segundo. A los que con motivo de la suspensión de trabajo en las fábricas o empresas mencionadas o en cualquier otra, y aprovechando los trastornos que ocasiona, o para agravarla o ponerla destruyeren o deterioraren los efectos de la propiedad de las empresas a que pertenezcan los operarios interesados en la suspensión o de otras cuyos operarios se quieran comprender de ella: y a los que con el mismo objeto provoquen alborotos públicos, sea contra funcionarios públicos o contra particulares, o

*hagan fuerza en la persona o bienes de ciudadano, o que se apoderen de propiedad particular."*²⁸

Como se expresó líneas atrás, Venustiano Carranza no fue defensor ni impulsor de reformas de seguridad social, lo que se demuestra con lo transcrito que prohíbe la libertad de huelga, castigando la misma con la pena de muerte.

Tampoco debemos sustraernos a las necesidades surgidas del movimiento revolucionario de principios de siglo, cayendo en el error histórico de buscar héroes y traidores en el establecimiento de instituciones de seguridad social en México.

4.- La seguridad social en la Constitución de 1917.

Después del movimiento social de 1910 se fueron consagrando leyes que garantizaran a los mexicanos el disfrute de sus derechos. Fue hasta el 12 de diciembre de 1912 cuando el presidente Venustiano Carranza expidió un decreto en el que se ordenaba la promulgación y vigencia de disposiciones y medidas cuya finalidad fuera la de satisfacer las necesidades tanto económicas como políticas y sociales del país; todo esto a efecto de establecer un régimen de igualdad entre todos los mexicanos.

²⁸ Cámara de Diputados... *op. cit.* pág. 149.

Como ejemplo de estas disposiciones tenemos que en el Estado de Yucatán se dictó la Ley del Trabajo en 1915, su artículo 135 establecía que el gobierno fomentaría una asociación mutualista en la que los trabajadores fueran asegurados contra los riesgos de vejez y muerte.²⁹

Podemos apreciar que desde entonces las leyes empezaban a regular normas protectoras para los trabajadores.

Cabe precisar que un gran número de Diputados Constituyentes hicieron su aportación para la redacción del proyecto de los artículos 5 y 123 de la Constitución de 1917, que se dio a conocer el 13 de enero de ese mismo año; en este contexto destacó la intervención del Lic. José I. Lugo, jefe de la Dirección del Trabajo, de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, quién colaboró intensamente en la redacción del proyecto.

Fue el día 23 de enero de 1917 cuando se presentó el Dictamen por la Comisión sobre los artículos 5o. y 123 Constitucionales, que aprobados por unanimidad, reflejaron por primera ocasión en una Constitución las bases sobre las cuales debía prestarse el servicio.

²⁹ Briceño Ruiz, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. México. Ed. Harla, 1987, pág 82.

La redacción de la fracción XXIX (que en el proyecto era la fracción XXVII) del artículo 123 de la Constitución de 1917 establecía textualmente:

"Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir Leyes sobre el Trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes; las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo.

*...
XXIX.- Se consideran de utilidad social: El establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo,, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberá fomentar la organización de instituciones de ésta índole, para difundir e inculcar la previsión popular." ³⁰*

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Expedida por el Gobierno de la República Mexicana, vigente a partir del 5 de febrero de 1917.

Alberto Briceño señala que la disposición aun cuando era buena carecía del entorno económico necesario para su aplicación y las cajas de seguros populares nunca se establecieron.³¹

Otro factor importante por el que no tuvo éxito la disposición que facultaba a los Estados a legislar en materia de trabajo y del Seguro Social, fue la centralización del poder en la Nueva España pese a los propósitos de descentralizar la vida política.

Respecto de la incorporación al texto constitucional de las garantías sociales, es preciso realizar algunas precisiones sobre el nacimiento de las disposiciones y su contexto histórico, que sostienen algunos analistas con la finalidad de evitar confusiones:³²

- a) El movimiento armado de 1910 que inició Francisco I. Madero propuso un cambio de Gobierno sobre las bases de la "No Reección", sin proponer un cambio o reforma social.

- b) El Plan de Guadalupe de Venustiano Carranza propuso el regreso a la Constitucionalidad y no una Revolución.

31 Briceño Ruiz, *op. cit.* pág. 82.

32 Cfr. Sánchez... *op. cit.* pág. 115.

c) En las adiciones al Plan de Guadalupe, se incluyen disposiciones para protección de los trabajadores para lograr el apoyo necesario para su implementación.

d) La reforma social no es obra de Venustiano Carranza, siendo la idea original de Don Ignacio Ramírez, conforme al Diario de debates de la Constitución de 1857.

e) La idea anterior fue recogida en el proyecto de Constitución del Partido Liberal, de 1o. de julio de 1906.

El 6 de septiembre de 1929 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas al preámbulo del artículo 123 de la Constitución y a su fracción XXIX para quedar redactada en los siguientes términos:

"Artículo 123.- El Congreso de la Unión sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir Leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo.

...

XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la ley del seguro Social y ella comprenderá: seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos." (Diario Oficial de la Federación del 6 de septiembre de 1929)

Es decir, con el cambio se suprimió la facultad de los Estados para regular la materia laboral, y se dieron las bases para la expedición de una ley (federal) del Seguro Social.

Por último, cabe precisar que el 5 de diciembre de 1960 se reformó nuevamente el artículo 123 de la Constitución para incluir un "Apartado B" que incluyera la regulación para los trabajadores al servicio del estado, mismo que incluyó las bases de seguridad social para dichos trabajadores, en la fracción XI de dicho apartado.

Volviendo al análisis que importa a nuestro estudio, no es sino hasta en 1943 en que se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), institución cuyo nacimiento queda amparado por el texto de la multicitada fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución.

Con apoyo en este análisis y antecedentes, en el siguiente capítulo se comentarán las leyes de seguridad social de 1973 y la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995.

CAPITULO II.- LAS LEYES SOBRE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

1. La Ley del Seguro Social del 1o. de abril de 1973.

1.1. Disposiciones Generales.

a) Ambito temporal de validez.

Con fecha 12 de marzo de 1973, cuando era Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Lic. Luis Echeverría Alvarez, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de esa misma fecha, la Ley del Seguro Social.

Por disposición contenida en el Artículo Primero Transitorio, se estableció que la Ley del seguro Social entraría en vigor en toda la República el día 1o. de abril de 1973.

Cabe precisar que, también por artículo transitorio, con la entrada en vigor de la Ley, se derogó la Ley del Seguro Social promulgada el 31 de diciembre de 1942, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 19 de enero de 1943.

b) Ambito espacial de validez.

El artículo 1o. de la Ley del Seguro Social estableció que sus disposiciones son de observancia general en toda la República, en la forma y términos establecidos en la propia Ley.

Como se comentó en el capítulo anterior del presente trabajo, la redacción original del artículo 123 de la Constitución, tenía previsto que las disposiciones y fomento de instituciones de seguridad social correspondía a los Estados de la República, sin embargo, en una reforma posterior se suprimió tal facultad a los Estados, convirtiéndose la materia reguladora de la seguridad social, en un ámbito de aplicación federal.

c) Ambito material de validez.

Por la misma definición de la Ley, se desprende que la misma regula la materia de seguridad social y conforme se estableció en el artículo segundo de la Ley, la seguridad social tiene por finalidad, garantizar el derecho del ser humano a la salud; a la asistencia médica; a la protección de los medios de subsistencia; y, a los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo del ser humano.

d) Ambito personal de validez.

Finalmente, dentro de la clasificación que realizamos del ordenamiento en que se contiene la Ley del Seguro Social, diremos que es una norma genérica,

Conforme lo define Eduardo García Maynez "Llámanse genéricas las que obligan o facultan a todos los comprendidos dentro de la clase designada por el concepto-sujeto de la disposición normativa; reciben el nombre de individualizadas las que obligan o facultan a uno o varios miembros de la misma clase, individualmente determinados." ³³

Como se puede observar, este criterio de clasificación atiende a la norma y no al ordenamiento, en virtud de lo que en la Ley del Seguro Social pueden encontrarse normas genéricas e individualizadas, sin embargo, atendiendo a los principios de igualdad, podemos adelantar que la mayoría de las normas contenidas en la Ley son de carácter genérico.

e) Regímenes.

El artículo sexto de la Ley estableció dos regímenes que comprende el seguro social: el régimen obligatorio, sobre el cual se centra el estudio que se realiza en la presente tesis y, el régimen voluntario del seguro social.

³³ García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 31ª Ed. México. Porrúa 1980. Pág. 82.

f) Otras disposiciones generales.

La realización de la seguridad social queda confiada a las entidades o dependencias públicas federales y también , en su caso a las locales, así como a organismos descentralizados, según se disponga en la propia Ley o en otros ordenamientos legales sobre seguridad social.

Se establece al seguro social como un servicio público de carácter nacional cuya organización y administración está a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social. Finalmente, se considera al seguro social como el instrumento básico de la seguridad social.

Podríamos abundar mucho sobre la naturaleza y funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social, sin embargo, al escapar de los objetivos que busca la presente investigación, únicamente apuntaremos que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo público descentralizado que tiene personalidad y patrimonio propios.

El seguro social también cubre las contingencias de los asegurados y proporciona los servicios que se especifican en la ley, mediante prestaciones en especie o en dinero, debiendo además proporcionar servicios colectivos.

Existe también un principio de aplicación estricta de las disposiciones fiscales que se contienen en la propia Ley, en concreto, las que señalan cargas y excepciones a los particulares, así como las que fijan infracciones y sanciones a las disposiciones de la Ley.

1.2. El régimen obligatorio.

José Jesús Rodríguez Tovar define al régimen obligatorio como: *"Aquél que se caracteriza por su aplicación unilateral por parte del Estado a los particulares y no solamente para el patrón o cualquier otro sujeto obligado a quienes la Ley del Seguro Social impone un conjunto de deberes, sino también para los mismos sujetos de aseguramiento que tienen la obligación ineludible de estar incorporados al Seguro Social"* ³⁴

a) Seguros que comprende.

El régimen obligatorio del seguro social establecido en el artículo 11 de la Ley, comprende los seguros de:

- i)** Riesgos de trabajo.
- ii)** Enfermedades y maternidad.

³⁴ Rodríguez Tovar, José Jesús. *Derecho Mexicano de la Seguridad Social*. México. Fondo para la difusión del Derecho. Escuela Libre de Derecho. 1989. pág. 71.

- iii) Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.
- iv) Guarderías para hijos de aseguradas.
- v) Retiro.

Los seguros antes enumerados generan una multiplicidad de derechos y obligaciones tanto para los trabajadores como para los patrones y, por supuesto, para el Instituto Mexicano del Seguro Social. En el capítulo siguiente se analizarán de manera comparativa entre esta Ley del Seguro Social y la Nueva, los derechos y obligaciones que se desprenden de dichos seguros.

b) Sujetos.

En términos generales y sin entrar a las particularidades que señala la Ley, podemos señalar como sujetos del aseguramiento obligatorio a los siguientes (artículos 12, 13 y 18 de la Ley del Seguro Social):

- i) En primera instancia, las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, sin importar las particularidades de dicha relación de trabajo, es decir, los empleados.
- ii) Los miembros de sociedades cooperativas de producción.

- iii) Ejidatarios y pequeños propietarios en el desarrollo de cualquier actividad.
- iv) Trabajadores no asalariados (en empresas familiares, profesionales, independientes, artesanos, etc.).
- v) Patrones personas físicas.
- vi) Incorporación voluntaria al régimen obligatorio de trabajadores domésticos, trabajadores al servicio del Estado y otros sujetos.

Cabe precisar que algunos de los sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio antes enumerados, quedaban supeditados a la existencia de un decreto del Ejecutivo federal en donde se especificaran las modalidades específicas de cada sujeto asegurado.

c) Obligaciones de los Patrones.

De acuerdo con lo que establecía el artículo 19 de la Ley, los patrones quedaban obligados en lo general, a lo siguiente:

- i) Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

ii) Llevar nóminas y listas de raya, en donde se desprendan los días trabajados y salarios percibidos por sus trabajadores entre otros datos. Dichos registros deberán conservarlos por un periodo de cinco años siguientes a su fecha.

iii) Determinar y enterar las cuotas obrero patronales.

iv) Proporcionar información al Instituto Mexicano del Seguro Social y permitir las inspecciones y visitas domiciliarias que practique.

Es necesario comentar que existen otras obligaciones de los patrones que se encuentran comprendidas de manera específica en los seguros que quedan amparados y regulados por la Ley del Seguro Social, mismas que serán abordadas en el capítulo siguiente.

Finalmente, el artículo 31 de la Ley establece que las disposiciones que se refieren a los patrones y trabajadores, son aplicables en lo conducente a los demás sujetos obligados y de aseguramiento.

2. La Nueva Ley del Seguro Social.

2.1. Disposiciones Generales.

a) Ambito temporal de validez.

El día 12 de diciembre de 1995 fue aprobada por el H. Congreso de la Unión la Nueva Ley del Seguro Social con 289 votos a favor, 160 en contra y 51 abstenciones, dicha ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación del día 21 de diciembre de 1995.

Por disposición contenida en el Artículo Primero Transitorio, se estableció que la Ley del Seguro Social entraría en vigor en toda la República el día 1o. de enero de 1997 y que a partir de la entrada en vigor de la Ley, se derogaría la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la federación del día doce 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 en el Diario Oficial de la Federación el siete de diciembre de 1963, así como todas las disposiciones legales que se opongan a la Nueva Ley del Seguro Social.

No obstante lo anterior, existe un decreto en donde se reformó el artículo primero transitorio para establecer la entrada en vigor de la Nueva Ley del Seguro Social para el día primero de julio de 1997, situación que se estudiará más adelante. (Diario Oficial de la Federación del 21 de noviembre de 1996)

b) Ambito espacial de validez.

El artículo 1o. de la Ley del Seguro Social estableció que sus disposiciones son de observancia general en toda la República, en la forma y términos establecidos en la propia Ley y que sus disposiciones son de orden público e interés social.

c) Ambito material de validez.

Del artículo segundo se desprende que la Ley regula la materia de seguridad social la que tiene por finalidad, garantizar el derecho a la salud; a la asistencia médica; a la protección de los medios de subsistencia; y, a los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, *"así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado."*

La parte señalada entre comillas, significó una adición en relación con la Ley del Seguro Social de 1973, en donde no se incluía el derecho a la pensión como garantía del Estado.

d) Ambito personal de validez.

También la Nueva Ley del Seguro Social es un ordenamiento que contiene substancialmente normas genéricas.

e) Regímenes.

El artículo sexto de la Ley estableció dos regímenes que comprende el seguro social: el régimen obligatorio y el régimen voluntario del seguro social.

La Nueva ley no es novedosa respecto a los regímenes del seguro social, puesto que son los mismos que se contemplaban, incluso en el mismo artículo, en la ley de 1973.

f) Otras disposiciones generales.

Queda confiada la realización de la seguridad social, a las entidades o dependencias públicas federales y también , en su caso a las locales, así como a organismos descentralizados, según se disponga en la propia Ley o en otros ordenamientos legales sobre seguridad social. Lo anterior no representa cambio alguno en relación con la ley anterior.

El seguro social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional cuya organización y administración está a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social el cual es un organismo público descentralizado que tiene personalidad y patrimonio propios y *"tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, cuando así lo prevea la presente ley."*

Advertimos que la característica del Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo social autónomo es una adición que contiene la Nueva Ley, sin embargo, entendemos que éste ya funcionaba como tal, en virtud de las interpretaciones que nuestros tribunales realizaban de las atribuciones del Instituto.

Tal como se establecía por la ley anterior, el seguro social cubre las contingencias de los asegurados y proporciona los servicios que se especifican en la ley, mediante prestaciones en especie o en dinero.

Igualmente, continua el principio de aplicación estricta de las disposiciones fiscales que ya se contemplaba en la ley anterior.

2.2. El régimen obligatorio.

a) Seguros que comprende.

El régimen obligatorio del seguro social establecido, en el artículo 11 de la Nueva Ley, (en la ley anterior también se contenía en el artículo 11) comprende los seguros de:

- i) Riesgos de trabajo.**
- ii) Enfermedades y maternidad.**

iii) Invalidez y Vida (anteriormente se establecía como de "Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte").

iv) Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (antes sólo se establecía como seguro de "Retiro").

v) Guarderías y prestaciones sociales (en la ley anterior se fijó como seguro de "Guarderías para hijos de aseguradas").

b) Sujetos.

Sujetos de aseguramiento en el régimen obligatorio.

Claramente se especifica que existen sujetos de aseguramiento obligatorio, que son las personas físicas que forzosamente deben quedar inscritas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social en el régimen obligatorio del mismo, aun contra su propia voluntad. Quedan incluidos en estos términos los siguientes:

i) Las personas que se encuentran vinculadas a otras de manera permanente o eventual, por una relación de trabajo, sin importar las particularidades de dicha relación de trabajo, ni la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón.

- ii) Los miembros de sociedades cooperativas de producción.
- iii) Las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señale la Ley.

Lo antes transcrito se desprende del artículo 12 de la Nueva Ley del Seguro Social.

Cabe precisar que el artículo séptimo transitorio establece un régimen de transición especial para los sujetos que la ley anterior consideraba como sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio, a efecto de que conserven los derechos adquiridos al amparo de la ley anterior, y que en un plazo que no exceda de un año ratifiquen su voluntad de permanecer en el régimen obligatorio o continuar incorporados voluntariamente a dicho régimen a través del convenio que con tal fin se formalice con el Instituto, de acuerdo a las bases y términos que establezca la Nueva Ley del Seguro Social.

Sujetos de aseguramiento voluntario al régimen obligatorio.

Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio conforme a la Nueva ley (artículo 13) las siguientes personas:

- i) Trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados.
- ii) Trabajadores domésticos.
- iii) Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios.
- iv) Patrones personas físicas.
- v) Los trabajadores al servicio del Estado y otros sujetos.

Los sujetos antes enumerados podrán pertenecer voluntariamente al régimen obligatorio de aseguramiento.

c) Obligaciones de los Patrones.

De acuerdo con lo que establece el artículo 15 de la Ley, los patrones quedaban obligados entre otras obligaciones, a lo siguiente:

- i) Efectuar registros y dar avisos en el Instituto Mexicano del Seguro Social.
- ii) Llevar registros contables.

- iii) Determinar y enterar las cuotas obrero patronales.
- iv) Proporcionar información al Instituto Mexicano del Seguro Social y permitir las inspecciones y visitas domiciliarias que practique.

Como puede observarse, las obligaciones de los patrones no significan un incremento excesivo ni carga adicional respecto de las obligaciones que anteriormente tenían.

3. La "vacatio legis" de la Nueva Ley del Seguro Social.

3.1. Publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Como antes se comentó, la Nueva Ley del Seguro Social fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 21 de diciembre de 1995, y su artículo primero transitorio contenía la siguiente redacción:

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

De lo anterior se desprende que la *vacatio legis* de la Nueva Ley del Seguro Social solamente comprendía un periodo reducido de tiempo para que los sujetos obligados por la misma pudieran conocer el contenido del nuevo ordenamiento.

3.2. La Reforma al Artículo transitorio.

Posteriormente, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 21 de noviembre de 1997, en vigor al día siguiente de su publicación, se reformó el primer párrafo del artículo primero transitorio de la Ley. El contenido íntegro del Decreto es el siguiente:

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

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

**'EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
DECRETA:**

**SE REFORMA EL PARRAFO PRIMERO DEL ARTICULO
PRIMERO TRANSITORIO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL,**

PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 21 DE DICIEMBRE DE 1995.

ARTICULO PRIMERO.- Se reforma el párrafo primero del artículo primero transitorio de la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de diciembre de 1995, para quedar como sigue:

PRIMERO.- Esta Ley entrará en vigor en toda la República el día primero de julio de mil novecientos noventa y siete. . . '

ARTICULO SEGUNDO.- Las fechas, plazos, periodos y bimestres previstos en los artículos transitorios, tanto de la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de diciembre de 1995, como el Decreto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el retiro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de mayo de 1996, relacionados con la entrada en vigor de la citada Ley del Seguro Social, se extenderán por un periodo de seis meses para guardar congruencia con la nueva entrada en vigor de dicha Ley.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Mexicano del Seguro Social, en sus respectivas competencias, publicaran en el Diario Oficial de la Federación el resultado de los cómputos a que se refiere el párrafo anterior.

TRANSITORIO.

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

México, D.F., a 7 de noviembre de 1996.- Dip. Heriberto M. Galindo Quiñones, Presidente.- Sen. Angel Sergio Guerrero Mier, Presidente.- Dip. Josué Valdés Mondragón, Secretario.- Sen. Jorge Omar Polanco Zapata, secretario.- Rúbricas." (Diario Oficial de la Federación del 21 de noviembre de 1996)

3.3. La "vacatio legis".

Se desprende de las disposiciones antes analizadas, la existencia de un periodo comprendido desde la fecha de publicación de la Nueva Ley del Seguro Social en el Diario Oficial de la Federación y la fecha de inició de su vigencia, este periodo es conocido como de *vacatio legis* y es estudiado por varios autores, entre ellos, conviene citar a los más representativos.

En este orden de ideas, Eduardo García Maynez comenta en su *Introducción al Estudio del Derecho* lo siguiente:

"El lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquel en que la norma entra en vigor, recibe, en la terminología jurídica, el nombre de vacatio legis. La vacatio legis es el término durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto estarán en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo. Concluido dicho lapso, la ley obliga a todos los comprendidos dentro del ámbito personal de aplicación de la norma, aún cuando de hecho, no tengan o no hayan podido tener noticia de la nueva disposición legal. Esta exigencia de la seguridad jurídica se formula diciendo que la ignorancia de la leyes debidamente promulgadas no sirve de excusa y a nadie aprovecha. El principio sufre una excepción en nuestro sistema, relativamente a los individuos que por su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, dejan de cumplir la ley que ignoraban. en tal hipótesis, pueden los jueces eximirles de las sanciones en que hubieren incurrido o, de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan; pero en ambos casos se exige que el Ministerio Público esté de acuerdo, y que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público." ³⁵

La última afirmación del maestro García Maynez, tiene su apoyo en el artículo 21 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

³⁵ García Maynez, Eduardo. *op. cit.* Págs. 57 y 58.

Por otra parte, el tratadista Miguel Villoro Toranzo en su *Introducción al Estudio del Derecho* comenta al respecto:

*"Se llama vacatio legis al lapso de tiempo comprendido entre la publicación de una ley y el momento en que ésta inicia su vigencia. La vacatio legis nunca debe ser demasiado breve, pues es necesario conceder a los destinatarios de la ley el plazo suficiente para que puedan conocerla y adaptarse a las nuevas disposiciones. Cuanto más importantes y más amplias sean las disposiciones (por ejemplo, un nuevo Código de Comercio), la vacatio legis deberá ser más prolongada."*³⁶

Seguramente, en virtud de la importancia que tiene la Ley del Seguro Social y, atendiendo a las razones que expone el maestro Villoro Toranzo, es que el legislador tuvo a bien ampliar el periodo de inicio de vigencia de la ley, con la finalidad de que los destinatario y personas que deben atender la misma, tengan la oportunidad de conocer sus derechos y nuevas obligaciones con claridad suficiente como para exigir esos nuevos derechos y afrontar las nuevas obligaciones.

³⁶ Villoro Toranzo, Miguel *Introducción al Estudio del Derecho*. 10ª Ed. México. Porrúa 1993 Pág. 177.

Por último, Francisco J. Peniche Bolio, sin entrar a detalles o justificaciones, comenta en su *Introducción al Estudio del Derecho* en relación con la *vacatio legis* lo siguiente:

*"Finalmente y para terminar con la etapa de iniciación de la vigencia vale mencionar que el lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquel en que la norma entra en vigor, se denomina vacatio legis."*³⁷

4. Fuentes Reales de la Nueva Ley del Seguro Social.

4.1 Concepto de fuentes reales.

Eduardo García Maynez califica a las fuentes reales como los factores y elementos que determinan el contenido de las normas.³⁸

No obstante, para Miguel Villoro la distinción merece una observación más detallada, apuntando lo siguiente:

"Las fuentes materiales (que algunos autores prefieren llamar 'fuentes reales') se pueden reducir a dos: una que es conocida

³⁷ Peniche Bolio, Francisco J. *Introducción al Estudio del Derecho*. 11ª Ed. México Porrúa 1993. Pág. 66.

³⁸ Cfr. García Maynez, Eduardo. *op. cit* Pág. 51.

por medio de la razón y que llamaremos 'ideales de Justicia', y otra que en alguna forma esta vinculada a la experiencia y que llamaremos 'circunstancias históricas'.

El contenido del Derecho es el resultado de dos coordenadas: la de los ideales de Justicia, que son el fruto de las aspiraciones sociales más elevadas del espíritu humano, y la de las circunstancias históricas, que son el conjunto de particularidades a que se halla sometido el hombre por su condición de ser corpóreo, situado en un tiempo y en un espacio determinados." 39

Posteriormente, Villoro Toranzo realiza una advertencia al comentar que *"aunque las dos fuentes materiales ofrecen el contenido de las normas jurídicas, éstas no se formulan en forma automática. Se requiere, para su formulación, la acción causal de la Autoridad. Corresponde a la Autoridad, en una elección de tipo artístico, el buscar el punto de equilibrio entre los ideales de Justicia y las posibilidades de regulación de las circunstancias históricas"* .⁴⁰

En este sentido coincidimos en que la construcción del sistema jurídico o elección del contenido de las normas es el momento decisivo del proceso creador del Derecho, por ello, no sólo se trata de tener el

39 Villoro Toranzo, Miguel. *op. cit.* Pág. 157.

40 *Ibidem*, Págs 158 y 159.

conocimiento de las fuentes materiales o reales sino la valoración de las mismas.

Llevando los comentarios anteriores al contexto que nos ocupa, a continuación analizaremos las circunstancias que dieron lugar al nacimiento de la Nueva Ley del Seguro Social.

4.2 Fuentes reales de la Nueva ley del Seguro Social.

A causa de la crisis financiera que vivió el Instituto éste mermó los servicios a sus derechohabientes, lo que ocasionó una reestructuración de la ley para devolver de una manera más eficaz los derechos.

El presidente Ernesto Zedillo exhortó a las autoridades involucradas en garantizar y proteger los derechos sociales, a elaborar un "Diagnóstico" para conocer la situación por la que atravesaba el Instituto en marzo de 1995, para corregir las deficiencias, superar las limitaciones y sentar las bases sólidas para impulsar la eficacia de los derechos sociales, fortaleciendo al IMSS y dándole vialidad a largo plazo, así como aumentar su capacidad para brindar protección, mejorar su calidad y eficacia, en el otorgamiento de los servicios de salud y garantizar las prestaciones sociales adecuadas y pensiones justas.⁴¹

Otro de los factores que mermó la capacidad de atención a los derechohabientes del seguro social fue la explosión demográfica que se incrementó con el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la tasa de mortalidad.

Así, los seguros de IVCM, riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, guarderías y las prestaciones sociales sufrieron esta incapacidad de servicio, misma que se detalla en seguida.

4.2.1. Situación de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Para poner un ejemplo significativo de los problemas de financiamiento a los cuales se enfrentó el Instituto Mexicano del Seguro Social, sólo citaremos la situación que aconteció con el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, era que se beneficiaba a 1'432,736 pensionados y sus familias. Dichas pensiones se fundamentan en el "sistema de reparto".

a) El "sistema de reparto".

⁴¹ Cfr. Sánchez Barrio, Armando., Arellano Bernal, Gloria., Izquierdo Ortega, Emma M. *Estudio e interpretación de la Nueva Ley del Seguro Social. Régimen Obligatorio.* Primer Edición. México 1996 Págs. 3 y 4.

Desde la Ley del Seguro Social de 1943, se incorporó el sistema de reparto, el cual también se incluyó en la Ley de 1973.

Este sistema consiste en que la clase activa contribuye a pagar las prestaciones de la clase pasiva, de tal manera que el ingreso se redistribuya entre las generaciones, es decir, las pensiones a que tienen derecho los pensionados que ya no laboran ni contribuyen al Instituto Mexicano del Seguro Social, se pagan con las aportaciones de los asegurados que actualmente contribuyen con el pago de sus cuotas al Instituto, y el remanente sirve para la constitución de un fondo para el pago de pensiones en años en que las aportaciones no sean suficientes para cubrir las pensiones.

b) Esperanza de vida.

En virtud de los servicios que presta el Instituto así como del avance que en los últimos años ha tenido la ciencia médica, se ha incrementado la esperanza de vida de las personas.

Así las cosas, en 1973 el mexicano tenía un promedio de vida a partir de que se pensionaba de siete años, es decir, que el Instituto pagaría las pensiones por un periodo promedio de siete años de un trabajador, sin embargo, en 1995 el promedio de años de pago de pensiones se había elevado hasta los 18.6 años.

c) Disminución de la tasa de crecimiento.

La tasa de crecimiento de la población en los años setentas era de 3.2 %, porcentaje que disminuyó en 1994 hasta el 2.1 %, lo cual significa una disminución de las personas de las cuales se esperaba recaudar fondos mediante aportaciones.

En efecto, derivado de lo anterior, aumentará el número de pensionados sin que aumente en la misma medida el número de trabajadores obligados a contribuir.

d) Inflación.

Con motivo de las agudas inflaciones que se han vivido en México — las cuales no estaban previstas—, se provocaron fuertes rezagos a los ingresos reales de los pensionados.

Asimismo, la pérdida del poder adquisitivo del salario importó medidas populares para el aumento de porcentajes de las pensiones, sin que incrementaran los ingresos por aportaciones sobre la base de salarios mínimos generales.

e) Inversión de los remanentes.

Los remanentes que existieron en un principio por cuotas que cubrían en exceso el importe de las pensiones, se dedicaron a la construcción de patrimonio inmobiliario del Instinto (oficinas, hospitales, clínicas, etc.).

f) Iniquidades internas.

Como ejemplos de las iniquidades existentes en el sistema de pensiones podemos citar la existencia de ciertos casos como los siguientes:

i) Cuando un trabajador cotizó durante muchos años en el Seguro Social, pero por alguna razón no pudo continuar haciéndolo hasta los 60 ó 65 años (que eran las edades para tener derecho en principio, a las pensiones, salvo los casos de invalidez y muerte), no tenía derecho a una pensión y perdía derecho a todo lo cotizado.

ii) Cuando un trabajador cotizaba por más de 20 años en el seguro social (se calcula que el promedio de vida laboral de un trabajador es de 28 años), tenía derecho a una pensión casi igual al que sólo cotizó por 10 años, que es el periodo mínimo de cotización, es decir, que no existía un vínculo entre lo aportado y lo recibido como pensión, razón por la cuál no se incentivan las aportaciones adicionales.

iii) Las cantidades recibidas como pensión no son el reflejo del importe de los salarios obtenidos durante el periodo de cotización del trabajador, ya que para definir el monto de la pensión sólo se cuentan los salarios de los último cinco años de la vida laboral. Esta situación afecta a los trabajadores que por regla general alcanzan su máximo ingreso real a la mitad de su vida laboral y no en sus últimos cinco años.

iv) Asimismo, el trabajador no tenía la posibilidad de hacer aportaciones adicionales a un fondo de pensiones que le permitirán obtener una pensión superior para el momento de su retiro.

4.2.2. Situación del seguro de riesgos de trabajo.

Debemos recordar que el otorgamiento de esta pensión ocurre al verificarse un accidente o enfermedad que se genere en ejercicio o con motivo del trabajo. La tasa de accidentes de trabajo en 1994 fue de 4.7%, es decir, casi 5 accidentes de trabajo por cada 100 trabajadores.

a) Reparto de capitales de cobertura.

Este seguro se fundamenta en el sistema llamado "reparto de capitales de cobertura", que consiste en la creación de reservas con las cuales se deben garantizar los pagos de las pensiones. Estas reservas

representan el monto de las obligaciones que se espera tenga que saldar el Instituto Mexicano del Seguro Social en un futuro por concepto de pensiones.

Este sistema también presentó los inconvenientes que se contienen en los incisos siguientes.

b) Esperanza de vida.

En virtud de los servicios de seguridad social y medicina familiar, aunados al avance de la ciencia médica, se ha incrementado la esperanza de vida de las personas, tal como se analizó para el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, antes analizado.

c) Factores económicos.

Con motivo de las agudas inflaciones que se han vivido en México, se provocaron fuertes rezagos en el financiamiento.

En efecto, se incrementó el monto de las pensiones; se crearon nuevos beneficios como el aguinaldo, el finiquito por orfandad y la extensión en la duración de la pensión hasta los 25 años en vez de 16 para los huérfanos que demuestren estar estudiando, y de por vida si están

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

incapacitados; el ajuste de pensiones y su conexión con el aumento al salario, etc.

d) **Siniestralidad de las empresas.**

Las cuotas que se cobra a los patrones para sufragar las prestaciones por riesgos de trabajo, estaban determinadas por el ramo al cual pertenecía el patrón, por lo que no se guardaba necesariamente relación con los riesgos de trabajo que sucedían en el lugar de prestación de servicios. Con esta situación no se alentaba a los patrones a la inversión en medidas de seguridad, puesto que al tener que pagar una cuota mínima se impide obtener ventajas por la disminución de índices de siniestralidad dentro del ramo específico.

Consecuencia de lo anterior es el aumento en los accidentes de trabajo y con ello en el otorgamiento de este tipo de pensiones.

4.2.3. Situación del seguro de enfermedades y maternidad.

Este seguro abarca la medicina familiar que consiste en consultas y tratamientos de poca complejidad (primer nivel de atención), los hospitales generales, que dan atención de urgencias y tratamientos especializados en patologías de gran demanda y complejidad media (segundo nivel de atención) y alta especialidad donde se atienden

padecimientos de baja frecuencia y elevada complejidad (tercer nivel de atención).

La atención a que da derecho este seguro se realiza a una cantidad muy importantes de personas y por ello a costos muy altos.

a) Sistema de seguro tradicional.

Conforme a este sistema se distribuye el costo promedio esperado de los servicios que se proporcionan entre todos los participantes como un porcentaje o cuota sobre la nómina. Sin embargo, la cuota para financiar el sistema fue calculada originalmente para dar atención a los trabajadores y no a sus familiares directos.

Para ejemplificar lo anterior, los números utilizados son los siguientes: 10'293,000 asegurados permanentes, es decir, los que contribuyen actualmente con sus cuotas, y 1'432,736 pensionados, es decir, con derecho a los servicios del Seguro Social, sin embargo, estas 11.7 millones de personas dan origen a una población derechohabiente estimada en 37 millones de personas.

b) Esperanza de vida.

Nuevamente, el incremento notable en la esperanza de vida de los mexicanos, originado en gran parte por la atención que brinda este seguro, hizo incosteable el sistema.

c) Cambio en los patrones de enfermedades.

Otra situación que afectó a este seguro fue el cambio en los patrones de las enfermedades, en efecto, al detenerse y prevenirse las enfermedades transmisibles y aumentando las no transmisibles como son las enfermedades crónicas, las degenerativas y los traumatismos, estas últimas más costosas.

d) Factores económicos.

El hecho de que el sistema de seguros de enfermedad y maternidad estuviera indizado al costo de los salarios y no al costo de los servicios prestados e insumos médicos, crea distorsiones importantes, sobre todo en una época en la que los salarios no han crecido en términos reales pero la demanda de los servicios médicos ha aumentado en forma considerable.

4.2.4. Situación del seguro de guarderías.

Este seguro se encuentra muy rezagado por falta de financiamiento, principalmente por el hecho de que las cuotas que existen para sufragar los gastos que origina este seguro, se han destinado para cubrir los déficits de otros seguros, principalmente el de enfermedades y maternidad.

Lo anterior, da nacimiento a la necesidad de replantear en su totalidad este seguro.

4.2.5. Situación de las prestaciones sociales.

Existen otras prestaciones sociales que absorbe el Instituto Mexicano del Seguro Social, dentro de las que podemos mencionar las siguientes mencionadas en el Diagnóstico de dicho Instituto:

- a) 116 centros de seguridad social.
- b) 3 centros de artesanías.
- c) 4 centros vacacionales.
- d) 2 centros culturales.
- e) 25 unidades deportivas.

- f) 38 teatros cubiertos.
- g) 36 auditorios al aire libre.
- h) 16 velatorios.
- i) 149 tiendas.
- j) 1,439 centros de extensión de conocimientos.

Dichas prestaciones sociales que están sostenidas por el Instituto y forman parte de su patrimonio, han venido operando de manera deficitaria, principalmente por carecer de una fuente de financiamiento apropiada, que no constituye un seguro propiamente dicho, razón por la cual se financian a través de seguros (como el de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte) que de por sí ya cuentan con serios problemas de financiamiento.

Asimismo, al ser estos programas considerados como parte de un ejercicio discrecional por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, y ante la ausencia de recursos, los programas han sufrido disminución y deterioro de manera importante.

CAPITULO III.- ANALISIS COMPARATIVO DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES EN EL REGIMEN OBLIGATORIO DE LAS LEYES DEL SEGURO SOCIAL.

1. Relaciones entre los sujetos.

1.1. Relaciones de trabajo.

Antes de definir a los sujetos que involucra el régimen obligatorio de seguridad social que existe en México, es necesario establecer los límites de una relación laboral, puesto que de ella se desprende la existencia de dichos sujetos.

Relación de trabajo es la denominación que se le da "*al tratamiento jurídico de la prestación de servicios por una persona a otra, mediante el pago de un salario, con independencia del acto que haya motivado la vinculación laboral.*"⁴²

⁴² Ramírez Reynoso, Braulio. Relación de trabajo. en Diccionario Jurídico Mexicano Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, S.A Tomo IV 2a. Ed , México 1988 págs 2769 y 2770.

Cabe precisar que conforme a lo dispuesto por nuestra Ley Federal del Trabajo, se reconocen los mismos efectos a la relación de trabajo que al contrato de trabajo, identificándolos incluso como una consecuencia derivada de la naturaleza tutelar del derecho social.

Lo anterior se desprende del contenido del artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo que dispone lo siguiente:

"Artículo 20.- Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquél por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos."

Conforme a lo antes transcrito se busca evitar interpretaciones estrictas o cerradas en contra de los derechos de los trabajadores, tanto la relación de trabajo como el contrato son expresiones que se complementan y por lo tanto se alejan de ser expresiones autónomas en nuestra legislación laboral.

En efecto, "el contrato encuentra cause y expresión en la relación de trabajo, en la ejecución continuada, en el tracto sucesivo, en el cumplimiento diario de una obligación de desempeñar servicios conforme a las modalidades y duración pactadas. En función de lo anterior se utilizan, casi en su totalidad, los mismos preceptos para ambas figuras."⁴³

Asimismo, podemos encontrar en el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo la siguiente presunción legal:

"Artículo 21.- Se presume la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe."

Se desprende del análisis anterior la existencia de dos sujetos en una relación laboral: el prestador de servicios (trabajador) y el que se beneficia con ellos (patrón).

Más adelante tendremos la oportunidad de analizar bajo la óptica del derecho de seguridad social, la aparición de más sujetos como lo son los causahabientes del trabajador y el propio Instituto Mexicano del Seguro Social.

43 Ibídem.

Pasamos ahora al análisis del primer sujeto de la relación laboral.

1.2. Patrón.

La expresión patrón proviene del latín *patronus* que significa patrono, y la podemos definir en los términos del artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo como "*la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores*".

La definición de la Ley es precisa y objetiva, sin embargo, puede parecer incompleta por carecer del concepto de subordinación, ni aludir al compromiso, por parte del empleador, de remuneración o retribución por el trabajo, sin embargo, tal omisión obedece a una causa, tal como lo explica el maestro Héctor Santos Azuela al comentar lo siguiente:

"En efecto, resulta evidente, a nuestro juicio, que al suprimirse la condicionante de la preexistencia de un contrato de trabajo, ignorándose la limitante de la subordinación, pretendió fortalecerse el carácter expansivo del derecho del trabajo. Por otra parte, el señalamiento de la contraprestación que se haga indispensable para definir el carácter del patrón, toda vez que la

obligación del pago del salario está sobre entendida, es insalvable y por disposición de ley irrenunciable." ⁴⁴

Posteriormente, el maestro Santos Azuela continúa aclarando el análisis de este olvido intencional.

"La desvinculación del concepto de patrón respecto del contrato de trabajo obedece, dentro de nuestro sistema, al acogimiento de la autonomía relacionista que explica la prestación de los servicios como razón generatriz de la aplicación y beneficio del derecho del trabajo." ⁴⁵

Por último, es necesario comentar la existencia de ciertos sinónimos usados para referirse al patrón, tales como: empleador, empresario, dador de trabajo, acreedor de trabajo, retenedor, jefe, etc.

Finalmente, la Ley Federal del Trabajo con la finalidad de evitar el subterfugio de la intermediación desvinculante, establece expresamente en su artículo 11 que:

⁴⁴ Santos Azuela, Héctor. Patrón. en Diccionario Jurídico Mexicano Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, S.A. Tomo IV. 2a. Ed., México 1988. págs. 2363 y 2364.

⁴⁵ *Ibidem*.

"Artículo 11.- Los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento, serán considerados representantes del patrón y en tal concepto lo obligan en sus relaciones con los trabajadores".

1.3. Trabajadores y sus causahabientes.

Obviando las divisiones ocasionales que suelen realizarse, tales como: trabajador de confianza, trabajadores del campo o trabajadores al servicio del estado, así como los conceptos de trabajo tales como: trabajos especiales, trabajos forzados, etc., es necesario definir lo que debemos entender por trabajador.

1.3.1. Trabajador.

El artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo, define los conceptos de trabajador y de trabajo que son relevantes para el desarrollo de la presente investigación:

"Artículo 8.- Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado o preparación técnica requerido por cada profesión u oficio."

De la disposición antes transcrita desprendemos, entre otros elementos, que no es necesaria la calificación técnica o conocimiento específico y requerido, aún por el propio patrón, para que se califique al trabajo, pues éste comprende cualquier actividad humana.

Desde nuestro punto de vista la definición de trabajo puede ser mejorada, pues probablemente, si una actividad humana no se encuentra dirigida a la realización de un fin específico, previamente establecido, es probable que la actividad humana no pudiera ser calificada como un trabajo.

Consideramos que lo omisión anterior es con el objeto de no descalificar ninguna situación, ante artimañas que pudieran utilizarse para no remunerar un trabajo específico.

Sobre el concepto de trabajador, también encontramos algunos comentarios del maestro Santos Azuela que comenta:

"Terminológicamente, frente a la utilización indiscriminada de las voces obrero, empleado, prestador de servicios o de obras,

dependientes, etc., la denominación trabajador responde con precisión a la naturaleza de éste sujeto primario del derecho del trabajo, amén de que unifica el carácter de aquellos que viven de su esfuerzo, ya preponderantemente material o intelectual. Ciertamente este término homogéneo, suprime la discriminación aún subsistente en diversos sistemas que regulan mediante estatutos diferentes, la condición de obrero, el empleado y el trabajador."⁴⁶

Es muy importante señalar que esta discriminación se presenta de manera más clara entre los trabajadores del campo —llamados campesinos— y los trabajadores industriales u obreros, aún cuando las condiciones de uno y otro pudiesen ser inhumanas, fue ante el abuso de éstos últimos es que nacieron los sindicatos que buscaron proteger los derechos de los obreros, sin embargo, esta disquisición no es objeto del presente trabajo.

Al analizar la definición de trabajador contenida en la Ley Federal del Trabajo, encontramos elementos interesantes:

"Descomponiendo en sus aspectos esenciales la noción jurídica de trabajador recogida en la ley, podemos distinguir tres

⁴⁶ Santos Azuela, Héctor. Trabajador. en Diccionario Jurídico Mexicano *op cit. supra.* págs. 3106 y 3107.

elementos: a) la persona física; b) la prestación personal del servicio, y c) la subordinación.

La exigencia de que el trabajador sea necesariamente una persona física, pretende eliminar la confusión provocada en otro tiempo, de encubrir las relaciones individuales de trabajo a través de la celebración de contratos por equipo; figura que además de entorpecer la vinculación directa del patrón con los trabajadores, propiciaba su manipulación, robusteciendo la intermediación en detrimento de la acción del sindicato.

La prestación personal del servicio es otro elemento inherente a la figura del trabajador, que, generalmente entendida como una obligación protípica de hacer, no puede sustituirse por la otra diferente, sin consentimiento del patrón." ⁴⁷

Por otra parte, para el maestro Mario de la Cueva, la subordinación no pretende en ningún momento designar un *status* del hombre que se somete al patrón, sino una de las formas de prestarse los servicios, sin que se constriña la libertad o la dignidad de los trabajadores. ⁴⁸

47 Ibidem.

48 Cfr. Cueva, Mario de la. *Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*; 6a. edición, México, Porrúa 1980.

En efecto, la evolución que ha tenido el derecho del trabajo, impide desviaciones que intentaran calificar al trabajo como algo indigno y atentatorio contra la libertad de trabajo consagrada en nuestra constitución.

1.3.2. Causahabientes de los trabajadores.

Probablemente la expresión causahabiente no sea la más acertada, pero con ella pretendemos establecer la relación que existe entre las personas que dependen económicamente de un trabajador o están vinculados a éste, y que se benefician con los derechos que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Quizá la expresión más acertada sea la de derechohabiente, que se encuentra definida en el *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española de la siguiente manera:

"derechohabiente. adj. Dícese de la persona que deriva su derecho de otra. Úsase también como sustantivo masculino"

No obstante lo anterior, la palabra derechohabiente ha sido utilizada para cualquier persona que se beneficia con los derechos sociales que proporciona el Instituto Mexicano del Seguro Social, con independencia de la relación directa o indirecta de la persona beneficiada, es decir, si

se trata de un trabajador o de otra persona que no es el beneficiario directo.

Cabe precisar que la expresión causahabiente se utiliza principalmente en el derecho sucesorio, sin embargo, la consideramos ajustada al caso que nos ocupa en virtud de que su raíz latina *causa* significa fundamento u origen de algo.

Sin embargo, la definición contenida en el Diccionario Jurídico Mexicano de la expresión causahabiente no es del todo satisfactoria:

*"Causahabiente. Persona que ha sucedido o se ha subrogado por cualquier otro título en el derecho de otra u otras. Junto a las partes, en determinados actos jurídicos, están aquellas personas que por un acontecimiento posterior a la realización del mismo, adquieren en forma derivada los derechos y obligaciones de quienes fueron sus autores. A aquéllos se les conoce con el nombre de causahabientes, a éstos con el de causantes."*⁴⁹

En efecto, en la definición transcrita se habla de subrogación lo cual implica la transmisión de un derecho, siendo que en el caso que nos ocupa los trabajadores no pierden ningún derecho (puesto que ellos

49 Pérez Duarte y N , Alicia Elena. Causahabiente. En Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM y Ed. Porrúa S.A. Tomo I, Segunda edición. México 1988. pág 435.

mismos pueden beneficiarse simultáneamente con sus derechohabientes).

En resumen, podremos decir que existen ciertas personas que, no obstante que nunca han entablado una relación laboral, tienen derechos plenamente reconocidos para beneficiarse con la seguridad social que proporciona el Estado a través del Instituto Mexicano del Seguro Social.

También debemos tomar en cuenta que dicha persona debe tener una vinculación directa e inmediata con un trabajador que goce de tales derechos.

En este orden de ideas podríamos hablar de beneficiarios directos (trabajadores) y beneficiarios indirectos (causahabientes de los trabajadores) de los servicios proporcionados por el Instituto mencionado.

1.4. Instituto Mexicano del Seguro Social. (IMSS).

1.4.1. Aspectos Generales.

Como antes adelantamos, las instituciones de seguridad social son organismos que forman parte de un sistema que se encuentra

encaminado a la protección de la clase trabajadora y sus causahabientes, así como de la comunidad misma, contra los riesgos deriven éstos o no del trabajo.

Entre las instituciones nacionales de seguridad social se encuentra el IMSS que destaca por el volumen de asegurados y beneficiarios. Al respecto, tomamos lo siguiente del apunte que hace Braulio Ramírez Reynoso, antes de las reformas a la Ley, respecto del cual realizamos los comentarios que consideramos necesarios:

*"Este instituto tiene una composición tripartita (representantes obreros y patronales bajo la rectoría del representante gubernamental) y otorga prestaciones de seguridad social en el campo de las actividades productivas en general, es decir, a los trabajadores (sin olvidar a sus causahabientes) que rigen sus relaciones laborales por el apartado A del artículo 123 constitucional y la ley reglamentaria de éste (Ley Federal del Trabajo). Entre los órganos del Instituto Mexicano del Seguro Social baste citar a los que la Ley del Seguro Social considera como 'superiores': la Asamblea General, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y la Dirección General."*⁵⁰

⁵⁰ Ramírez Reynoso, Braulio. Instituciones de Seguridad Social. En Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM y Ed. Porrúa S A. Tomo II, 2a. Ed , México 1988. págs. 1753 y 1755.

Posteriormente, se comenta sobre la posibilidad de las personas afectadas para impugnar o someter a la decisión de un tribunal a los actos que realice el IMSS:

"Los actos definitivos del Instituto Mexicano del Seguro Social pueden ser impugnados por los patronos y demás sujetos obligados, así como por los asegurados y sus beneficiarios, ante el aludido Consejo Técnico, a través del recurso de inconformidad. Pero estos últimos pueden hacer caso omiso del recurso y plantear directamente el conflicto ante la junta federal de conciliación y arbitraje." ⁵¹

De igual forma, se puede comentar que existe una relación de subordinación frente a los créditos del IMSS, en virtud de que la propia ley le otorgaba el carácter de crédito fiscal, situación que ampliaba el campo de aplicación coactiva de las autoridades recaudadoras a la seguridad social, y con ello se asegura o garantizaba el pago oportuno y correcto de las cuotas. En este sentido, el estudio que comentamos dice:

"Para garantizar la puntualidad del cumplimiento patronal en materia de seguridad social, las cuotas que deben entregarse al Instituto Mexicano del Seguro Social son consideradas como

51 Ibidem.

*aportaciones fiscales y, por ende, en caso de retraso, se someten al procedimiento económico coactivo."*⁵²

Finalmente, el estudio que comentamos aventura cual será el futuro del IMSS:

*"En la actualidad se busca —es una corriente doctrinal importante— evitar la interferencia de las juntas de conciliación y arbitraje y del Tribunal Fiscal, con el fin de que los conflictos entre los trabajadores y beneficiarios con el Instituto Mexicano del Seguro Social y de éste con los patrones, se estudien y diriman en un tribunal especial de seguridad social, tal como existe en algunos países europeos (Alemania Federal, por ejemplo)"*⁵³

1.4.2. Naturaleza del Instituto.

Como se desprende de las Leyes de Seguridad Social, podemos decir que el IMSS es un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

52 Ibidem.

53 Ibidem.

De igual manera, podemos decir que es autónomo o de subordinación temperada en cuanto que, *"sin dejar de existir una sujeción respecto del Poder Ejecutivo Federal, se le da la capacidad propia para administrarse."*⁵⁴

Al respecto, se habla de que el IMSS tiene:

- a) El poder de nombramiento (las autoridades superiores pueden designar a los titulares de los organismos que les están subordinados).
- b) El poder de mando (facultad que tienen los órganos superiores de dar disposiciones que deben ser obedecidas por los inferiores).
- c) El poder de decisión (facultad de dictar resoluciones jurídicas que dan origen a situaciones de derecho).
- d) El poder de revisión (facultad que tienen los organismos superiores para aprobar, suspender, anular o modificar los actos realizados por los inferiores).
- e) El poder de vigilancia (facultad que tienen las autoridades superiores para efectuar los actos necesarios a fin de conocer la forma en que los inferiores realizan sus funciones administrativas).

⁵⁴ Rodríguez Tovar, José Jesús. *op. cit* págs. 37 y 38

f) El poder disciplinario (facultad que tiene el superior de sancionar las faltas cometidas por los inferiores).

g) El poder de resolver conflictos de competencia (facultad que tiene el superior para delimitar en caso de duda el campo de la función administrativa de los órganos inferiores).

Respecto de esta autonomía, también podemos decir que el IMSS es un organismo fiscal autónomo con facultades para determinar créditos y las bases para su liquidación, así como fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, toda vez que el pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos tienen el carácter de fiscal.⁵⁵

Finalmente, podemos decir que en virtud de la naturaleza de IMSS goza de ciertos privilegios como la exención de impuestos y derechos⁵⁶ y las protecciones procesales, estas últimas consistentes en la acreditada solvencia del IMSS razón por la cual no se encuentra

⁵⁵ Cfr. De la Garza, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. Editorial Porrúa. México 1983 pág. 75

⁵⁶ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reafirmado la exención de impuestos del Instituto (ver Apéndice de jurisprudencia 1917-1975, Tercera Parte, Tesis 292 y 293, págs. 492 y 495 cuyos rubros mencionan "Seguro Social, Instituto Mexicano del. Esta exento de cubrir impuestos municipales o locales por obras de planificación " y "Seguro Social, Instituto Mexicano del. No esta obligado a pagar el impuesto sobre los pozos artesianos").

obligado a constituir depósitos o fianzas legales, ni aún tratándose del juicio de amparo.

2. Bases de cotización y cuotas.

2.1. Salario base de cotización.

La base para el cálculo de las cuotas que se pagan al IMSS es el salario base de cotización, por ello, es indispensable conocer este concepto que ha ido evolucionando y que, con algunas modificaciones podemos mencionar que es similar en ambas Leyes del Seguro Social, sin embargo, por razones obvias, preferimos tomar la definición contenida en el artículo 27 de la Nueva Ley del Seguro Social que dispone:

"Artículo 27.- Para los efectos de esta Ley, el salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios.

Se excluyen como integrantes del salario base de cotización, dada su naturaleza, los siguientes conceptos:

..."

Como antes hemos comentado, la relación laboral es un elemento fundamental para la procedencia de la aplicación de los beneficios contenidos en las leyes de seguridad social y por ello es que es lógico que las cuotas del IMSS encuentren su base de cálculo en el objeto indirecto de la relación laboral que es el salario.

Por ello, otro punto relevante para la determinación del salario base de cotización es el concepto mismo de salario que se encuentra definido por el artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo:

"Artículo 82.- Salario es la retribución que el patrón debe pagar al trabajador por su trabajo."

Por las limitaciones del presente estudio no podemos profundizar en los conceptos excluidos del salario base de cotización, sin embargo, *tampoco podemos dejar de mencionar la existencia de conceptos enumerados en la propia Ley del Seguro Social que, siendo retribuciones al trabajador, escapan del concepto de salario base de cotización.*

2.2. Las cuotas del Seguro Social.

2.2.1. Definición.

Para hacer frente a sus obligaciones el sistema de Seguro Social se allega de recursos a través de las cuotas, las cuales podemos definir en sentido amplio como *"las cantidades calculadas sobre el salario base de cotización, que periódicamente deben pagarse para que pueda cumplirse con las finalidades y obligaciones contempladas en la Ley del Seguro Social."*⁵⁷

2.2.2. Integración.

Las cuotas del seguro social se integran tripartitamente conformándose con la aportación patronal, la aportación del trabajador y la aportación del Gobierno Federal.

2.2.3. Naturaleza.

⁵⁷ Sánchez Barrio, Armando., Arellano Bernal, Gloria; Izquierdo Ortega, Emma M. Estudio e Interpretación de la Nueva Ley del Seguro Social. Régimen Obligatorio. México 1996. págs. 267 y 268.

Respecto de las cuotas del IMSS podemos decir que han sufrido una constante evolución al considerárseles como derechos⁵⁸, contribuciones especiales⁵⁹, prestaciones parafiscales⁶⁰ y finalmente, el Código Fiscal de la Federación les ha otorgado el carácter de contribuciones.

En efecto, el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación establece en su fracción II lo siguiente:

"Artículo 2.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

...

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician

58 Originalmente y desde 1945, la Ley de Ingresos de la Federación otorgó a las cuotas el carácter de derechos, reconocimiento que también le otorgó el Tribunal Fiscal de la Federación en una tesis de 1953 cuyo rubro decía: "Derechos, lo son las aportaciones al Seguro Social".

59 La Suprema Corte de Justicia de la Nación con unanimidad de 17 votos, sostuvo en el Amparo en Revisión 4547/67 que las cuotas al Seguro Social son contribuciones especiales. Visible en el Informe de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1970, pág. 304, bajo el rubro "Cuotas obrero patronales, naturaleza de las".

60 A partir de 1972, la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió en jurisprudencia firme que las cuotas del Seguro Social eran prestaciones parafiscales

en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

...

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social."

Esta consideración de las cuotas como contribuciones ya ha sido adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de 1995. Dicha consideración trae como consecuencias inmediatas las siguientes:

- a) Tienen su fundamento en el artículo 31 constitucional fracción IV y por ello deben de respetar los principios de proporcionalidad, equidad y destino al gasto público, que se contienen en dicho precepto que establece que son obligaciones de los mexicanos el contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.
- b) Tienen el carácter de fiscal (congruente también con lo dispuesto por el artículo 287 de la Nueva Ley del Seguro Social), y por ello las disposiciones que establecen cargas a los particulares y las que

señalan infracciones a las mismas son de aplicación estricta, las disposiciones que establecen cargas son las que se refieren al sujeto objeto, base de cotización y tasa (lo anterior con fundamento en los artículos 5 del Código Fiscal de la Federación y 9 de la Nueva Ley del Seguro Social).

2.2.4. Otras consideraciones.

Dentro de los demás aspectos generales de las cuotas podemos mencionar lo siguiente:

- a) El pago de las cuotas se realiza en la proporción que a cada quien corresponda. Como excepción a lo anterior, la cuota señalada para los trabajadores de salario mínimo deberá ser pagada por los patrones de acuerdo con el artículo 36 de la Nueva Ley del Seguro Social.
- b) El patrón tiene la obligación de retener la cuota obrera en los términos del artículo 38 de la Nueva Ley del Seguro Social.
- c) El pago de las cuotas obrero patronales será por mensualidades vencidas a más tardar los días 17 del mes inmediato siguiente conforme lo establece el artículo 39 de la Nueva Ley del Seguro Social.

d) El incumplimiento en el pago oportuno de las cuotas trae como consecuencia el pago de actualización, recargos y sanciones, o la determinación de las cuotas por el IMSS, salvo que hubiera solicitado el patrón la prórroga para el pago. Lo anterior tiene su fundamento en el artículo 40 de la Nueva Ley del Seguro Social.

3. El concepto de pensión, "lato sensu".

Aún cuando el concepto de pensión no se encuentra definido en forma general en las leyes de seguridad social, puesto que varía de manera importante de acuerdo con las necesidades de cada seguro, consideramos que sí es posible encontrar un concepto general aplicable a los distintos tipos de seguros que contemplan las leyes de seguridad social.

En primera instancia podemos decir que la pensión es una expectativa de derecho con una naturaleza económica, que se actualiza conforme se realizan las hipótesis que contempla cada seguro en particular.

Asimismo, el beneficiario de la pensión puede ser un trabajador o alguno de sus causahabientes, situación que también debe definirse en cada seguro en particular.

Pensión viene del latín *pensio-onis*, (cantidad que se asigna a uno por méritos o servicios propios), sin embargo, de acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano encontramos por lo menos tres conceptos distintos:

"Retribución económica que se otorga a los trabajadores o empleados públicos al retirarse de sus actividades productivas, ya sea por haber cumplido determinado periodo de servicios o por padecer alguna incapacidad permanente para el trabajo.

Pago periódico de una cantidad en efectivo que se hace a los familiares o beneficiarios de dichos trabajadores o empleados cuando éstos fallecen y aquéllos que reúnen las condiciones fijadas en las leyes, convenios colectivos o estatutos especiales, por tener derecho a tales percepciones.

Cuotas asignadas por instituciones de seguridad social a los asegurados o a sus causahabientes cuando éstos hayan llenado los requisitos establecidos para su disfrute".

La pensión no debe verse como una mera concesión generosa o gratuita del patrono o del Estado, pues el trabajador adquiere el derecho a la pensión con sus propias aportaciones, que se aumentan con las realizadas por los patronos por obligación legal y las que aporta el Estado.

También podemos afirmar que las pensiones son prestaciones que pueden otorgarse en especie (sumas de dinero) o en servicios, pueden ser limitadas o absolutas, temporales o definitivas (vitalicias).

Conforme al análisis anterior, concluimos que sí puede establecerse un concepto de pensión en sentido amplio, como la expectativa de derecho de naturaleza económica, que se actualiza conforme se realizan las hipótesis que contempla cada seguro en particular.

4. Análisis comparativo.

Tras los acuerdos alcanzados por los actores involucrados en la reforma de la Ley del Seguro Social, ésta entró en vigor el 1º de julio de 1997, garantizando de una manera más contundente los derechos sociales a sus afiliados, a través de los seguros de: invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad y por último, guarderías y prestaciones sociales.

Sin embargo, es necesario analizar de una manera profunda, los cambios substanciales que sufrieron dichos seguros, para corroborar si éstos fueron en beneficio de los asegurados. A continuación se presenta un análisis comparativo de la ley anterior y de la ley vigente.

LEY ANTERIOR	NUEVA LEY	COMENTARIOS
<p data-bbox="136 321 453 406">Seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte</p> <p data-bbox="136 432 453 543">El número de semanas de cotización era de aproximadamente 150, es decir, tres años de trabajo.</p> <p data-bbox="136 1064 453 1149">El Instituto daba al asegurado directamente la pensión.</p>	<p data-bbox="453 321 752 355">Seguro de invalidez y vida</p> <p data-bbox="453 432 752 517">El número es de 250 semanas de cotización; es decir, de 5 años.</p> <p data-bbox="453 987 752 1038">Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.</p>	<p data-bbox="752 321 1076 406">En primer término, este seguro en la Nueva Ley se dividió en dos.</p> <p data-bbox="752 432 1076 543">La cotización aumentó otorgándole al trabajador incapacitado una pensión superior a la pasada.</p> <p data-bbox="752 568 1076 790">Además, la nueva ley contempla una renta vitalicia, cuyo límite mínimo es de un salario mínimo general en el D.F., que se ajustará cada año al incremento de la inflación que se registre conforme al INPC.</p> <p data-bbox="752 816 1076 953">Con esta nueva ley, los pensionados tendrán derecho a recibir mejores pensiones, de acuerdo a su carrera laboral.</p> <p data-bbox="752 978 1076 1038">Ramo: Cesantía en Edad Avanzada.</p> <p data-bbox="752 1064 1076 1533">En cuanto a este ramo, la Nueva Ley establece que para gozar de las prestaciones en dinero de dicho ramo, se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el IMSS un mínimo de 1250 cotizaciones semanales y si el trabajador cesante que tenga 60 años o más no reúne las 1250 semanas de cotización, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias.</p>

LEY ANTERIOR	NUEVA LEY	COMENTARIOS
<p>El Instituto daba al asegurado directamente la pensión.</p>	<p>El asegurado tiene derecho a llevar una cuenta individual y por ende, elegir la Afore que más convenga a sus intereses.</p>	<p>Ramo: Vejez.-</p> <p>La ley anterior señalaba que para tener derecho a esta prestación el asegurado debía tener 65 años de edad y un mínimo de 500 cotizaciones semanales.</p> <p>La Nueva Ley establece que ahora deberán ser un mínimo de 1250 cotizaciones semanales.</p> <p>El asegurado podrá saber la cantidad exacta que por ley le corresponde sobre el SAR y el INFONAVIT. El gobierno incrementa su participación aportando a la cuenta individual de retiro de cada trabajador, un peso cada día y dicha cantidad se incrementará con el aumento de la inflación, cada tres meses.</p> <p>Es un sistema justo, ya que premia al trabajador que cotizó más tiempo, pues su cuenta se va incrementando. Mientras que para aquellos que han cotizado un tiempo mínimo, el Estado les garantiza una pensión</p> <p>Lo acumulado por cada trabajador será suyo a partir de los 60/65 años, y en caso de que un trabajador lo desee, podrá incrementar el fondo de su cuenta individual para disponer de una pensión más sustanciosa en el momento de su retiro.</p>

LEY ANTERIOR	NUEVA LEY	COMENTARIOS
<p>Riesgos de Trabajo.</p> <p>Existía una clasificación según el tipo de empresa, basada en grupos y grados de riesgo.</p>	<p>Riesgos de Trabajo.</p> <p>Desaparece dicha clasificación y cada empresa paga sus cuotas de acuerdo a su propia siniestralidad, sin importar a que ramo industrial pertenezca.</p>	<p>Con esto se beneficia más a los trabajadores de menores ingresos proporcionalmente</p> <p>Todos los trabajadores tendrán la libertad de elegir una Afore que maneje su cuenta individual y que le ofrezca las ventajas económicas y mejores condiciones financieras para incrementar el monto de su pensión de retro, y contratar los servicios del pago de pensiones con la aseguradora que le dé mayor confianza.</p> <p>Con esta nueva ley se reconoce y premia a las empresas que invierten en recursos para disminuir los riesgos de trabajo, mediante el pago de menores cuotas que les permiten aumentar su capacidad productiva y competitiva, propiciando la protección de la salud e integridad física de los trabajadores.</p> <p>Opinamos que de esta manera se crea un sistema más equitativo de clasificación y cotización, pues al revisar constantemente la cuota de las empresas, ésta se ajustará de acuerdo a la siniestralidad anual que presente.</p>

LEY ANTERIOR	NUEVA LEY	COMENTARIOS
<p>Seguro de enfermedades y maternidad.</p> <p>A los patrones y trabajadores les correspondía cubrir para este seguro las cuotas del 8.750% y 3.125% sobre el salario diario base de cotización, respectivamente.</p>	<p>Seguro de enfermedades y maternidad.</p> <p>Por cada asegurado el patrón paga mensualmente una cuota diaria, equivalente al 13.9% de un salario mínimo general diario para el D.F.</p> <p>En esta nueva ley, el Gobierno aporta una cantidad fija (13.9% de un salario mínimo general para el D.F.) para todos los trabajadores que se actualiza conforme al INPC; mientras que los patrones también tienen una cuota fija para todos los trabajadores que se actualizará con el incremento del salario mínimo.</p> <p>En tanto, se estableció una cuota obrero-patronal adicional, proporcional al salario para los trabajadores que ganen más de tres salarios mínimos.</p> <p>Dicha cuota adicional será:</p> <p><i>Patronal:</i> del 6% y obrera del 2% de la cantidad que resulte de la diferencia entre el salario base de cotización y tres veces el salario mínimo citado.</p>	<p>Este seguro no sufrió modificaciones en lo que se refiere a las generalidades, prestaciones en especie, prestaciones en dinero; sin embargo, en lo que se refiere al régimen financiero hubo cambios substanciales.</p> <p>A pesar de que apenas un año y medio antes se había elevado la cuota del salario de cotización hasta el 12.5% en dicho ramo, es un sistema más equitativo, ya que favorece a los trabajadores de menores ingresos y favorece el empleo al reducir la carga en nómina de la seguridad social a las empresas.</p> <p>Es un sistema de cotización más sencillo y transparente, ya que reduce las aportaciones obrero-patronales un 33% en promedio, lo que significa que sería menos caro contratar personal, fomentando el empleo.</p> <p>En su afán por extender los derechos sociales a toda la sociedad mexicana, el Seguro implementó el Seguro de Salud para la familia, con el cual, cualquier trabajador que pague una cuota de \$135 (cantidad que será complementada con una aportación de \$84 por parte del gobierno por cada</p>

LEY ANTERIOR	NUEVA LEY	COMENTARIOS
<p>Seguro de Guarderías para hijos de aseguradas.</p> <p>La ley estipulaba que tenían derecho a los servicios de guardería las madres aseguradas durante las horas de su jornada de trabajo.</p> <p>Se destinaba parte de los recursos de este ramo al de enfermedades y maternidad.</p>	<p>Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales.</p> <p>Las madres aseguradas, viudos o divorciados, que conserven la custodia de sus hijos mientras no contraigan nupcias, o se unan en concubinato tendrán derecho a los servicios de guardería, durante las horas de su jornada de trabajo.</p> <p>Con esta ley se crea un nuevo seguro de guarderías</p>	<p>cotizante), mensuales, tendrá acceso a la atención médica, cubriéndose todos los gastos médicos familiares, como si fuera derechohabiente.</p> <p>Además que con dicho seguro se propone también, reducir los costos de aseguramiento, tanto para el trabajador como para la empresa, puesto que el Estado aportará mayores recursos.</p> <p>El seguro de Enfermedades y Maternidad enfrentaba un déficit financiero que había sido cubierto con los recursos de otros ramos de aseguramiento, por lo que con esta nueva estructura de cuotas será más fácil prever que no falten recursos para cubrir los servicios a que tienen derecho cada asegurado y familiares.</p> <p>No sufrió modificaciones substanciales; sin embargo, en los últimos años el significativo aumento del número de mujeres que trabajan hacen indispensable incrementar la cobertura de este servicio para brindar un cuidado adecuado a los hijos de estas familias.</p> <p>Con este nuevo candado, se garantiza que las madres trabajadoras mantengan su derecho a guardería, ya que</p>

LEY ANTERIOR	NUEVA LEY	COMENTARIOS
	<p>y prestaciones sociales que garantiza que el IMSS cuente con más recursos para ampliar la cobertura del servicio actual.</p> <p>A este ramo se adicionan, las prestaciones sociales, complementando el concepto de salud integral; consistente en el desarrollo social, recreativo, deportivo, artesanal y cultural de los derechohabientes.</p>	<p>los que vuelvan a contraer matrimonio, podrán asegurarse a través de la pareja trabajadora.</p> <p>Con la desviación de recursos a otro ramo, el Seguro no podía ofrecer dicho servicio a la creciente demanda; sin embargo, con esta nueva ley, en el mediano plazo se podrán construir más guarderías que cubrirán por lo menos el 50% de la demanda. Este seguro de guarderías es cubierto por el patrón</p> <p>Con la regulación de este servicio, queda garantizada la permanencia de esta prestación, ya que anteriormente a pesar de la importante labor que realizan en favor del bienestar de la comunidad, no contaban con una garantía de permanencia, puesto que no constituían un ramo de aseguramiento.</p> <p>Su financiamiento no depende de recursos de otros ramos de aseguramiento, como antes; ahora, cuentan con uno propio proveniente de la federación y de los propios beneficiarios.</p>

CAPITULO IV.- CRITICAS AL NUEVO SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.

1. Introducción.

El peso más importante de la crítica sobre el nuevo sistema de pensiones, no lo han recibido las pensiones en sí mismas, sino la creación de las cuentas individualizadas de seguros para el retiro y la administración de las mismas por las Administradoras de Fondos para el Retiro o AFORES, pues ello implica la participación de la iniciativa privada.

Lo anterior no significa que no existan estudios serios ⁶¹sobre la aplicación y el funcionamiento de las pensiones que contempla la nueva Ley, sino que, la mayor parte de dichos estudios se ocupan por explicar el funcionamiento de las nuevas pensiones, sin ocuparse de una crítica de las mismas.

Despues de efectuar un análisis de la gran cantidad de ensayos en donde se critica al nuevo sistema de pensiones, hemos realizado

⁶¹ Como ejemplo de un análisis de las pensiones contempladas por la nueva Ley y que no expresa una crítica sobre el sistema, podemos citar el trabajo de la Doctora Gloria Arellano Bernal, publicado en la Revista Laboral, No. 62, Año VI, 1997 bajo el título "Prestaciones en el Seguro de Riesgos de Trabajo".

una selección representativa de las críticas en contra y de los argumentos esgrimidos en la defensa del nuevo sistema de pensiones.

2. Críticas en contra del nuevo sistema de pensiones.

2.1. Texto seleccionado.

Arturo Alcalde J.⁶²

Pensiones: hacia un fraude social.

Los términos anunciados para reformar el plan de pensiones del IMSS constituyen un despojo social son precedentes, enredado en un escenario de simulaciones, para ocultar a la población el verdadero fondo del asunto: echar tierra a una omisión histórica imperdonable, poner al servicios de interese privados los fondos de pensiones, y atender el reclamo empresarial para reducir por vía indirecta su aporte a la seguridad social, todo a costa de los trabajadores.

...

62 Búsqueda seleccionada realizada en "Internet", bajo la referencia "alcalde.html at serpiente.dgsca.unam.mx"

No solo se esconde el origen de esta catástrofe social, sino que la medicina recetada resulta peor que la enfermedad: privatizar las pensiones con un sistema de "fondos individuales" cuyo monto sea susceptible de utilización privada. Se trata de un golpe de varias bandas en el que todos ganan: gobierno, empresarios e incluso algunas centrales obreras, pero existe una gran pérdida; la de los trabajadores, sobre todo los que tenían posibilidades de haberse pensionado en el futuro. Como suele suceder, el más pobre es el que siempre paga, al individualizarse los fondos se suprime el modelo de solidaridad entre grupos de cotizantes y entre generaciones.

La propaganda que exalta la propiedad individual, la posibilidad de recuperar aportaciones por no cumplir requisitos y el carácter igualitario de los aportes gubernamentales, resulta una cortina de humo que trata de hacer aparecer la propuesta como de beneficio general. Sin embargo, son estos elementos los que impiden que se generen recursos suficientes para las pensiones futuras. El carácter social y solidario es el único que hace posible que el sistema de pensiones

distribuya los recursos con clara vocación social. Resulta evidente que los recursos a repartir a los salarios altos o a los afiliados que retiran sus recursos sin pensionarse, será a costa de una justa redistribución de los fondos que beneficie a los mas pobres.

Quienes más contentos están con estos cambios, son sin duda algunos empresarios líderes sindicales. Los primero, porque se anuncia la ansiada reducción indirecta de sus aportes a través de su nueva clasificación en materia de riesgo, los convenios de revisión de cuotas y porque en el futuro adjudicaran sólo a los trabajadores su carga individual, y ambos, porque podrán manejar en su beneficio las administradoras de fondos y retiros.

...

En este tema se juega la población trabajadora, buena parte de su futuro personal y familiar. Si no hacemos algo hay, seguramente nos arrepentiremos el día de mañana.

2.2. Nuestra opinión.

De la transcripción anterior podemos desprender que la crítica que se lanza al nuevo sistema de Seguridad Social es la individualización de los fondos de pensiones, lo cual trae implícito la supresión del modelo de solidaridad entre grupos de cotizantes y entre generaciones.

En el capítulo II del presente trabajo, al analizar las fuentes reales que dieron origen a la nueva Ley del Seguro Social, nos percatamos de que la crisis financiera que atraviesa el Instituto Mexicano del Seguro Social, es el resultado, entre otros factores, del incremento de la esperanza de vida de las personas, en virtud del avance de la ciencia médica, así como de la disminución de la tasa de crecimiento de la población esperada.

Adicionalmente la Ley anterior no contemplaba o preveía los efectos inflacionarios que ha sufrido el país en los últimos 25 años.

Consecuentemente consideramos que el argumento de solidaridad entre generaciones de grupos cotizantes, no puede garantizar la esperanza de los trabajadores para disfrutar de una pensión digna.

En este entendido, nuestra opinión sobre la crítica expresada en el fragmento antes transcrito, carece de los datos objetivos, que a nuestro parecer evidencian la insuficiencia de recursos que se produciría de seguir aplicando el modelo de solidaridad, a través del cual los fondos

utilizados para pagar las pensiones de retiro, son financiados con las aportaciones de trabajadores activos.

Por ello, descalificamos la crítica al nuevo sistema de pensiones, por el solo argumento de que dicho modelo es el único que hace posible que el sistema de pensiones distribuya los recursos, tal como se menciona en el artículo antes transcrito.

No obstante lo anterior, consideramos válida la crítica que puede hacerse sobre el mal manejo de los fondos de pensiones, que anteriormente manejaba el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En efecto, los factores analizados, de incremento en la esperanza de vida y de disminución de la tasa de crecimiento, no deben considerarse aisladamente como los únicos causantes de la crisis financiera por la que atraviesa el Instituto.

Aún cuando existen otros factores, que también analizamos en el capítulo II, tales como la disposición de recursos financieros para la adquisición de bienes para el Instituto, destinados a la prestación de servicios sociales, también es cierto que existen otros factores no analizados (por cuestiones obvias), que son consecuencia de malas administraciones, de la utilización del Instituto Mexicano del Seguro Social como un trampolín político y de la corrupción.

Es preciso mencionar que estos últimos factores no son exclusivos del Instituto Mexicano del Seguro Social, sino la consecuencia de una cultura política que se intenta erradicar y que también es culpable de la mala situación económica que ha enfrentado nuestro país en los últimos años.

3. Defensa al nuevo sistema de pensiones.

3.1. **Texto seleccionado.**

Gerardo Ruiz Esparza⁶³

Crear fondos de pensiones no es privatizar el IMSS.

La seguridad social mexicana vive el proceso de revisión y análisis mas profundo de toda su historia. En el fondo se trata de encontrar una solución satisfactoria para fortalecer al instituto que la presta por disposición constitucional, ampliar la cobertura y beneficios que ofrece y resolver la problemática financiera que afronta y que pone en peligro su viabilidad. De esta manera se garantizaría que este patrimonio invaluable de los trabajadores de México se preserve.

63 *Idem.* Con la referencia "RUIZ00-PG.html at serpiente.dgsca.unam.mx"

Para tal efecto los sectores obrero y empresarial han trabajado unidos con el fin de encontrar respuestas a esta grave responsabilidad. En esa propuesta presentada al presidente Ernesto Zedillo se inspiró la iniciativa de nueva ley remitida al Congreso de la Unión el pasado 9 de noviembre.

...

EL artículo 123 constitucional, en su fracción XXIX, garantiza a los mexicanos los seguros de "invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y de accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no salarios y otros sectores sociales y sus familiares".

Señalar que por el simple hecho de que una empresa privada auxilie al seguro social en el cumplimiento de sus objetivos implica que se privatice la institución, es una opinión que no se apega a la realidad.

Desde su origen, el Instituto ha apoyado su operación con industrias de capital privado y no por ello se privatiza. Ejemplos abunda: los proveedores que surten los

medicamentos; los bancos que ayudan a generar rendimientos a los recursos financieros del IMSS, los sistemas de telecomunicación que enlazan los servicios a nivel nacional, e incluso la subrogación de servicios médicos que a diario se presenta cuando la institución no tiene la capacidad de brindarlos, como es el caso de las topografías que se subrogan en los lugares en los que no se cuenta con tomógrafo.

Lo fundamental es que el Seguro Social garantice y ampare a los derechohabientes con los servicios que requieren y a los que tienen derecho por el pago tripartida de sus cuotas. Legal y prácticamente habría privatización si no fuera el IMSS el que garantizará, tutelara y normara los servicios vitales que reciben los derechohabientes, lo cual no se prevé en el proyecto de nueva ley.

El hecho de que un grupo de administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) auxilien al IMSS a obtener los rendimientos financieros que la ley del SAR obliga para las cuentas individualizadas propiedad de los trabajadores, no puede de ninguna manera considerarse como privatización del sistema de pensiones.

Las Afores en todo momento actuarían por mandato del IMSS, es decir, por cuenta y orden, preservando el IMSS y el Estado su calidad de garantes de la seguridad social de los pensionados actuales y potenciales. Cabe agregar que dichas administradoras podrán ser de carácter público, social o privado, por lo cual el trabajador invariablemente tiene el derecho de escoger qué institución va a manejar los fondos que son de su propiedad.

En relación con el argumento de que estos recursos beneficiarán tan sólo a los "dueños del capital", se considera que no es un enfoque adecuado. La función fundamental de las Afores es garantizar, por orden y cuenta del IMSS, el rendimiento financiero de los recursos depositados en cuentas individuales propiedad de los trabajadores, para mantenerlos con tasas de interés reales como lo exige la ley del SAR, y así protegerlos de los embates de la inflación y sus negativas consecuencias.

En cumplimiento de sus obligaciones y facultades, las Afores podrán invertir estos recursos en proyectos de inversión que tengan como propósito esencial generar más fuentes de empleo para beneficio de la población del IMSS, ya que serán empleos que coticen a la seguridad social. Agrego que los rendimientos de las cuentas serán para

beneficio de los propietarios, o sea los trabajadores, y no para enriquecer a inversionistas como se asegura.

...

Es importante destacar que los derechohabientes no se ven afectados en sus derechos adquiridos, como lo señala el SNTSS. Los actuales pensionados continúan con todos los derechos y servicios que la ley vigente les garantiza. Los trabajadores que actualmente cotizan a la seguridad social para pensionarse en el futuro tendrán dos posibilidades a su conveniencia: elegir la cuenta individual o bien pensionarse bajo la ley vigente. Tal vez un trabajador próximo a pensionarse elija la segunda opción y a otro que pueda cotizar por varios años mas a la cuenta individual seguramente le convendría la primera. Como se puede apreciar, existe una garantía total de los derechos.

Por lo que se refiere a futuros trabajadores que coticen a través de cuentas individuales, de entrar en vigor la nueva ley el SNTSS argumenta que se incrementará el tiempo de trabajo para obtener la pensión, lo cual es una apreciación incorrecta. Actualmente un trabajador que cotice de los 18 a los 48 años, es decir, por un lapso de 30 años (mil 500 semanas) y deja de trabajar y no vuelve a cotizar, pierde

todo lo que aportó y no genera derecho a pensión alguna al alcanzar la edad de retiro, lo cual es injusto. Bajo el nuevo sistema propuesto en la iniciativa, ese mismo trabajador o quien cotice por menos años no perderá esos recursos, ya que serían de su propiedad y los podría obtener al alcanzar la edad de retiro que marca la ley.

...

Por lo que hace a la propuesta del SNTSS de que los recursos del Sistema de Ahorro para el Retiro se transfieran al seguro del IVCM que maneja actualmente el IMSS, no se considera viable, dado que esos recursos ya son propiedad de los trabajadores y transferidos al Instituto sería tanto como confiscarlos, lo cual además de no ser legal y atentar contra los derechos de los trabajadores no resolvería el problema, aunque quizá sí se diferiría por un reducido número de años. La reforma lo que pretende es dar una solución oportuna y de fondo a los problemas y no transmitir a futuro preocupaciones mayores.

...

** Director administrativo del Instituto Mexicano del Seguro Social.*

3.2. Nuestra opinión.

Para poder hacer un análisis objetivo del contenido de la transcripción anterior, es necesario mencionar que el autor es Director Administrativo del Instituto Mexicano del Seguro Social, lo cual, desde un punto de vista superficial le descalificaría, pues habrá quienes no vean en el autor a una persona con conocimiento de causa, sino con sumisión para la justificación de su trabajo.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, el contenido técnico del artículo ofrece algunas respuestas satisfactorias y ejemplos concretos sobre las bondades del nuevo sistema de pensiones. Baste mencionar el caso utilizado como ejemplo, a la luz de la Ley anterior y la nueva Ley del Seguro Social, en donde un trabajador que ha cotizado al Instituto por un lapso de treinta años, pierde todo derecho a pensión alguna bajo el anterior sistema y no así bajo el nuevo sistema de pensiones.

No obstante que pudieran existir casos aislados en los cuales la nueva Ley pudiera ser perjudicial para un trabajador, situación que a nuestro parecer solo se presentaría para la generación de trabajadores que se pensionarán sin haber cotizado lo suficiente bajo el nuevo esquema de pensiones, consideramos que la iniciativa de la nueva Ley, y la reforma

integral al nuevo sistema de pensiones, *sí buscó un beneficio para los trabajadores.*

Otro punto que vale la pena resaltar, es el de la creación de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), mismo que ha recibido críticas en el sentido de que su creación es el camino para la privatización del Instituto Mexicano del Seguro Social, situación que es abordada en el artículo antes transcrito.

Al respecto, consideramos que los argumentos utilizados por el autor consistentes en la cita de varios ejemplos en los que el Instituto ha apoyado su operación en inversionistas privados, nos parece insuficiente.

Desde nuestro punto de vista la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, es en este siglo y en el siglo XXI, una de las principales justificaciones y obligaciones del Estado.

Conforme a la teoría del Pacto Social, en el cual los gobernados otorgan al gobierno la responsabilidad de que sea éste el gestor del bien común o promotor del bienestar social a cambio de una contribución, consideramos que dicho gobierno no puede entregar a un particular tan importante responsabilidad.

No obstante lo anterior, los recursos financieros para el logro de dicha comisión, pueden ser, como hasta el momento se ha hecho, obtenidos mediante un manejo discrecional de dicho gobierno, siendo la iniciativa privada la que, desde un punto de vista de negocio, mejores rendimientos puede ofrecer respecto de cantidades depositadas por los trabajadores.

También debe reconocerse que los grandes rendimientos que pueden obtenerse en instituciones financieras del sector privado, corren el riesgo de desaparecer de un momento a otro; es por ello que las cuentas individuales podrán invertirse conforme a la supervisión, límites y lineamientos que se señalan en el nuevo sistema de pensiones.

Consecuentemente consideramos que la parte fundamental para que el sistema de pensiones pueda funcionar conforme se espera, es precisamente la vigilancia que se realice sobre las instituciones que tendrán a su cargo el rendimiento de las cuentas individuales de los trabajadores.

Para finalizar, opinamos que los beneficios que puedan traer a los trabajadores las reformas al nuevo sistema de pensiones y en concreto la expedición de la nueva Ley del Seguro Social, no se verán reflejados de manera inmediata.

Respecto a las críticas en contra del nuevo sistema de pensiones, consideramos que la mayoría de las mismas, utilizan un lenguaje apasionado y penetrante, pero que se aleja de una crítica constructiva o de una solución alterna al grave problema en que se encontraba el Instituto Mexicano del Seguro Social y por consecuencia los trabajadores; por ello, los que han criticado este intento de renovación sin expresar propuestas o sin fundamentos objetivos, serán probablemente los que busquen el fracaso de la nueva propuesta para el sistema de pensiones.

Dicho fracaso, en nuestra opinión, pudiera ser consecuencia de una mala administración, tal como sucedió con el sistema anterior; por ello, no obstante lo perfecto que puedan parecer las normas, si las mismas no son aplicadas correctamente y si la administración y vigilancia que debe tener el gobierno sobre las AFORES, no es el correcto, con seguridad nos volveremos a enfrentar en algunos años, a una nueva crisis en la seguridad social en México.

4. La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

En el contexto del nuevo sistema de pensiones, es necesario hacer una breve referencia a la institución a través de la cual se piensa resguardar los beneficios que se otorgarán a los trabajadores pensionados, como consecuencia de dicho sistema de pensiones.

En efecto, el funcionamiento del nuevo sistema de pensiones esta confiado a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), misma que fue creada como un órgano administrativo desconcentrado perteneciente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la finalidad de vigilar a las AFORES y establecer los *criterios para la correcta aplicación del sistema de pensiones.*

La CONSAR tendrá como facultades, las que le confieren las leyes de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así como otras disposiciones aplicables en los términos de dichos ordenamientos.

Cabe precisar que conforme al artículo 4 del Reglamento Interior de la CONSAR, el personal técnico de las diversas áreas (Inspección, Vigilancia, etc.) deberá tener conocimientos comprobados en materia jurídica, financiera, o contable, y deberá satisfacer los requisitos técnicos así como aprobar los exámenes que la Comisión establezca.

La CONSAR tendrá que rendir un informe semestral al Congreso de la Unión con el fin de reportarle sobre las Comisiones, número de afiliados y situación financiera de los fondos para el retiro. También deberá velar en todo momento porque los sistemas de ahorro para el retiro presten condiciones adecuadas de eficiencia y competencia con

CONCLUSIONES

- 1.- La seguridad social en México ha evolucionado para beneficio de la clase trabajadora y aunque como concepto fue incluido en la constitución de 1917, no fue sino hasta la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social en 1943, que las ideas pudieron concretarse.
- 2.- Las disposiciones de la Ley del Seguro Social de 1973, ya no respondían a las necesidades de los trabajadores y no podían resolver la situación financiera, que se agravó con la crisis económica que sufre el país a partir de 1994, por lo que esta ley ya no respondía a las expectativas de seguridad social para el Siglo XXI.
- 3.- Porque la sociedad mexicana lo demanda, el Instituto Mexicano del Seguro Social debe fortalecer, transformarse y ser más eficiente, optimizando los recursos actuales para lograr su viabilidad financiera y brindarle a los trabajadores mejores servicios, tales como: asistencia médica, protección de los medios de subsistencia y servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de pensiones.
- 4.- Ante las actuales circunstancias por las que atraviesa el país, es difícil lograr situaciones de suma positiva entre bienestar y

competitividad, pero la Nueva Ley tiene como propósito dar respuesta a las expectativas de seguridad social para el Siglo XXI sin alterar los principios originales de solidaridad y justicia social que se contenían en la anterior ley de 1973.

5.- El Instituto enfrentaba un problema de inviabilidad financiera que estaba poniendo en riesgo la calidad de sus servicios, el pago de sus prestaciones y sus obligaciones con los pensionados, por lo que con la Nueva Ley se pretende resolver de manera definitiva el problema financiero de la institución con lo que se irán mejorando la calidad de sus servicios y prestaciones, adecuándolas a la situación actual del país, aunque debemos de esperar las primeras consecuencias de la aplicación de la Nueva Ley, para corregirlas puesto que en este momento nadie sabe con certeza si funcionará correctamente la Nueva Ley *sin embargo debemos reconocer que es un intento para solucionar un problema grave.*

6.- Debemos mencionar que la Nueva Ley plantea condiciones que intentan dar confianza a los trabajadores.

7.- Gracias a la Nueva Ley se podrá ampliar la cobertura para brindar los servicios médicos a un mayor número de mexicanos; se garantizan mejores niveles de pensión para los futuros jubilados además de que el Instituto se convierte en un factor de promoción al empleo y a la

competitividad de las empresas impulsando de tal forma el crecimiento económico del país.

8.- Consideramos que la Nueva Ley beneficia a todos los asegurados ya que los inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta Ley podrán optar por el esquema de la Ley anterior o por lo dispuesto en la Nueva Ley, al momento de reclamar cualquiera que sea su pensión, según les sea más conveniente a cada uno.

9.- Con respecto al ramo del seguro de riesgos de trabajo, *anteriormente las cuotas que pagaban las empresas en este ramo eran injustas y por lo mismo las empresas no invertían en prevención de riesgos y de esta manera las condiciones de inseguridad para los trabajadores constituían un peligro.* Ahora cada empresa paga sus cuotas de acuerdo a su propia siniestralidad y así las empresas invierten en recursos para disminuir dichas condiciones de inseguridad previniendo lo mejor posible los riesgos de trabajo, protegiendo la salud e integridad física de sus trabajadores.

10.- En el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez del nuevo sistema de pensiones lo más importante será que los fondos que se constituyan sirvan para mejorar las condiciones de vida de trabajadores jubilados o pensionados y sus familias, atento al nuevo mecanismo en que sus fondos de retiro debidamente invertidos les

aseguren una mejoría en su estilo de vida, que es justamente la finalidad que debe perseguir el cambio en el manejo de sus pensiones.

11.- El financiamiento de cada uno de los ramos de aseguramiento se hace transparente y no dependerán unos de los recursos de los otros, pues esto, desde mi punto de vista perjudica las finanzas del Instituto.

12.- La individualización de las cuentas de los fondos para el retiro tiene como objetivo informar y dar certidumbre a los asegurados sobre el avance de sus aportaciones, de tal forma que se estimule la permanencia en el trabajo a cambio de una mejor remuneración al momento de su retiro, lo cual podrá lograrse ya que el sistema será más transparente.

13.- La participación de la iniciativa privada no debe traducirse en un obstáculo para la seguridad social sino que debe ser un medio eficaz que auxilie al Instituto a la consecución de sus fines.

14.- Uno de los aspectos más importantes será tener una vigilancia cercana y detallada para que no se cometan abusos ni tampoco se cometan los mismos errores que la Nueva Ley intenta evitar; y para ello es indispensable la crítica constructiva y las propuestas de especialistas en seguridad social y principalmente de los abogados. En esta labor también destaca la CONSAR, la cual está destinada a la vigilancia de que se habla.

BIBLIOGRAFIA

1. Arellano Bernal, Gloria. "*Prestaciones en el Seguro de Riesgos de Trabajo*". en la Revista Laboral, No. 62, Año VI, 1997.
2. Briceño Ruiz, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. México. Ed. Harla, 1987.
3. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Comité de Asuntos Editoriales. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*. 4ª Ed., tomos I a XII, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. M. A. Porrúa, 1994.
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Expedida por el Gobierno de la República Mexicana, vigente a partir del 5 de febrero de 1917.
5. Cueva, Mario de la. *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 6ª Ed., T.L., México. Porrúa, 1980.

6. De la Garza, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. Editorial Porrúa. México 1983.
7. Ferrari, Francisco de. *Los principios de la seguridad social*, 2ª Ed., Buenos Aires, Depalma, 1972.
8. Flores Hernández Benjamín., *Historia de la Ley del Seguro Social I.M.S.S. Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1983, 40 años de historia*. Dirección General. México 1983.
9. García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 31ª Ed. México. Porrúa 1980.
10. García Cruz, Miguel. *La Seguridad Social en México. Bases, evolución, importancia, económica, social, política y cultural*. México, B. Costa Amic Editor, 1972.
11. Informe de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1970.
12. Instituto Mexicano del Seguro Social. *Exposición de motivos de la Ley Original del Seguro Social*. Diario Oficial de la Federación 19 de enero 1943. México 1943.

13. Instituto Mexicano del Seguro Social. *Hacia el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social*. México 1995.
14. Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación. 21 de diciembre 1995.
15. Narro Robles, José y Moctezuma Barragán, Javier. *La Seguridad Social y el Estado Moderno*. IMSS, ISSSTE, Fondo de Cultura Económica. México, 1992.
16. Netter, F. *La seguridad social y sus principios*, México, IMSS, 1982.
17. Peniche Bolio, Francisco J. *Introducción al Estudio del Derecho*. 11ª Ed. México. Porrúa 1993.
18. Pérez Duarte y N., Alicia Elena. Causahabiente. En *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM y Ed. Porrúa S.A. Tomo I, Segunda edición. México 1988.
19. Ramírez Reynoso, Braulio. *Relación de trabajo*. en *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, S.A. Tomo IV. Segunda Edición, México 1988.

20. Ramírez Reynoso, Braulio. Instituciones de Seguridad Social. *En Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM y Ed. Porrúa S.A. Tomo II, Segunda edición. México 1988.
21. Rodríguez Tovar, José Jesús. *Derecho Mexicano de la Seguridad Social*. México. Fondo para la difusión del Derecho. Escuela Libre de Derecho. 1989.
22. Ruiz Naufal, Victor. *Constitución Seguridad Social y Solidaridad*. Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1992.
23. Sánchez Alvarado, Alfredo. *Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo*, t. I, v. 1, México 1967.
24. Sánchez Barrio, Armando., Arellano Bernal, Gloria., Izquierdo Ortega, Emma M. *Estudio e interpretación de la Nueva Ley del Seguro Social. Régimen Obligatorio*. Primer Edición. México 1996.
25. Santos Azuela, Héctor. Patrón. *en Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, S.A. Tomo IV. Segunda Edición, México 1988.
26. Santos Azuela, Héctor. Trabajador. *en Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad

Nacional Autónoma de México y Editorial Porrúa, S.A. Tomo IV. Segunda Edición, México 1988.

27. Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975*, Tercera Parte.

28. Villoro Toranzo, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*. 10ª Ed. México. Porrúa 1993.