

Principios y fundamentos de la Seguridad Social (2ª parte)

Lic. Germán Alemán Díaz,* Lic. Raymundo Morales Ortega†



LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Pese a que fue en Alemania e Inglaterra, en el viejo continente, donde se legislaron las primeras leyes en materia de seguridad social, Estados Unidos de América se convirtió en la primera nación del mundo que la elevó a rango constitucional. En 1935, el Congreso estadounidense la incorpora a su Constitución, con lo cual se convierte en el primer país que la instituye como un derecho constitucional.

Cuando concluye la Segunda Guerra Mundial, las naciones beligerantes inician, cada una por su parte, la ejecución de programas de seguridad social, para mitigar las urgentes necesidades de atención médica de su población; al mismo tiempo, otras naciones comienzan a legislar en sus propios ordenamientos constitucionales, leyes relativas al respecto. En Francia, el General Charles De Gaulle encabeza una campaña para establecer la seguridad social; en abril de 1942 declara que: «La

seguridad nacional y la seguridad social son para nosotros objetivos imperativos y conjugados». En marzo de 1944, el Consejo Nacional de la Resistencia, donde son mayoritarios los estalinistas del partido comunista francés, reclaman un plan completo de seguridad social que asegurara los medios de subsistencia a todos los ciudadanos franceses.

Cuando termina la Segunda Guerra Mundial, los organismos internacionales inician una serie de reuniones para discutir el establecimiento de la seguridad social como una obligatoriedad de cada uno de los estados miembros. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), creada en 1946, instituye una red de organismos subsidiarios especializados para desarrollar la cooperación internacional multilateral; en su primera Asamblea General se aprobó la «Declaración Universal de los Derechos Humanos», que en su artículo 22 indica: «Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional ávida cuenta de la organización y los recursos de cada estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad».

El artículo 25 de la misma Declaración es un complemento de la disposición anterior, que dice: «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida que le asegure, así como a su familia, la salud y bienestar, en especial la alimentación y el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene derecho así mismo a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez y vejez y a otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad, la maternidad y la infancia tiene derecho a los cuidados y asistencias especiales». En estos dispositi-

* Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Sinaloa.

† Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

vos se aprecia que todo miembro de la sociedad tiene derecho a recibir del estado protección social, no sólo en este aspecto, sino también en el plano familiar.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

En el seno del Congreso de Querétaro, en 1917, se elevó a rango constitucional uno de los más viejos anhelos del obrero y del trabajador mexicano: el artículo 123, que incorpora el derecho del trabajo y de la previsión social; la fracción XIV de este artículo sostiene la responsabilidad de los empresarios en los accidentes de trabajo, enfermedades profesionales sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten. En tanto que la fracción XXIX reconoce la utilidad social, el establecimiento de cajas de seguro populares que subvencionen la invalidez, debida a la cesación involuntaria de trabajo, y de otros fines análogos, por lo cual ordena que tanto el gobierno federal como el estatal debe fomentar la organización de instituciones de esta índole para difundir e inculcar la prevención social.

Los trabajadores comprendieron que no era suficiente el solo establecimiento de las cajas de seguros populares, ya que de ninguna manera satisfacía su demanda de seguridad social, toda vez que sólo la relegaba a un sistema rudimentario de previsión social; con este propósito se reformó en septiembre de 1929 la fracción XXIX del artículo 123. Al mismo tiempo, existía la exigencia de crear una ley federal en materia laboral, para que al amparo de la cual pudiera dársele a la seguridad social la categoría de un derecho público obligatorio y una personalidad jurídica propia.

Una de las principales características del seguro social es que por primera vez fue establecido

legalmente con carácter obligatorio sobre la voluntad de las personas, tanto para la incorporación como la cotización; esta prestación no se deja al arbitrio de los particulares, ya que es el interés de la comunidad el que predomina; es suficiente que una persona se encuentre en el supuesto de la norma jurídica para que nazca la obligación que puede involucrar a terceras personas, patrones, sociedades mercantiles, otro tipo de sociedades. El crecimiento del sistema obligatorio permite ajustar sus prestaciones a la población protegida y ampliar los tipos para crecer horizontal y verticalmente.

El fruto de estas negociaciones entre los representantes obrero-patronales con el gobierno federal fue que surgiera un nuevo proyecto de Ley del Seguro Social; después de intensos debates, se logró que el Congreso aprobara la Ley del Seguro Social, publicada el 19 de enero de 1943 en el Diario Oficial de la Federación. Esta ley determina 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 social y colectivo. Que para poderse administrar estas previsiones es creado el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), como organismo público descentralizado.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se funda como una institución con personalidad jurídica propia, con domicilio en la Ciudad de México, que se encargará de la aplicación de la ley y de su reglamento, con facultades propias para recaudar cuotas, celebrar contratos, adquirir bienes y organizar sus dependencias. Su primer director fue el Licenciado Ignacio García Téllez, quien se encargó de echar a andar la institución; el 6 de enero de 1944 se inicia formalmente el otorgamiento de servicios médicos en todas las modalidades prescritas; es importante mencionar que el régimen obligatorio cuenta desde su inicio con 5 ramas fundamentales que se financian con contribuciones provenientes de los patrones, el Estado y





como la organización y su funcionamiento. En esta primera Ley del IMSS se determina 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 social y colectivo.

LA CREACIÓN DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

El presidente Adolfo López Mateos, quien había sido Secretario de Trabajo y Previsión Social en el sexenio anterior, advirtió la necesidad de fundar una institución de seguridad social similar al IMSS, pero para trabajadores y empleados al servicio del Estado; para poder implementar este Instituto envió al Congreso de la Unión una iniciativa de ley que daría origen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; esta iniciativa fue aprobada el 28 de noviembre de 1959 y publicada el 30 de diciembre del mismo año en el Diario Oficial de la Federación.

Su primer director fue el licenciado Nicolás Pizarro Suárez, del 1º de enero de 1960 al 9 de diciembre de 1964; desde aquellos años ha tenido diferentes directores, entre los que se podrían mencionar al profesor Edgar Robledo Santiago (1970-1975), profesor Carlos Jonguitud Barrios (1976-1979), licenciado Carlos Sansores Pérez (1979). Dr. Alejandro Carrillo Castro (1982-1988), licenciado Emilio Lozoya (1988-1993), ingeniero Gonzalo Martínez Corbalá (1993-1994), licenciada Socorro Díaz (1998-2000) y licenciado Benjamín González Roaro (2000-2006).

Su propósito fundamental era transformar a la antigua Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro en el ISSSTE; para poder llevar a cabo esta actividad, fue necesario, durante 1960, adicionar el apartado

los propios trabajadores; estas ramas son: enfermedades y maternidad; riesgos de trabajo, invalidez y vida; retiro; cesantía en edad avanzada y vejez, y guardería y prestaciones sociales.

Para 1946, el IMSS operaba ya en Guadalajara, Monterrey y Puebla y había alcanzado la seguridad económica necesaria y el reconocimiento general por la importancia de sus beneficios.

El antecedente de la seguridad social en México tiene una estrecha vinculación con los derechos laborales; se reconoce que la legislación moderna sobre aseguramiento de los trabajadores y sus familias se encuentra a principios del siglo XX; a este respecto, se da crédito a los ordenamientos jurídicos como: Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México (30 de abril de 1904), Ley Sobre Accidentes de Trabajo del Estado de Nuevo León (9 de abril de 1906) y Ley de Trabajo de Yucatán (enero de 1915).

Estos ordenamientos reconocen la obligación de los empresarios de atender a sus trabajadores y emplea-

dos en caso de enfermedad, accidente o muerte, derivados por supuesto del cumplimiento de sus obligaciones laborales. En 1915 se publicó un proyecto de ley de accidentes, que establecía las pensiones e indemnizaciones a cargo del empleador en el caso de incapacidad o muerte del trabajador por un riesgo profesional; este proyecto nunca prosperó.

Con Lázaro Cárdenas surgen varios Sindicatos y Confederaciones nacionales como la CTM, la CROM y la CROC, donde los trabajadores estaban representados, mientras que la clase empresarial organizaba sus cámaras como CONCANACO y CANACINTRA; con esto, el gobierno cardenista demostró el interés por resolver los problemas nacionales y de seguridad social.

Una vez aprobada la Ley del IMSS, ese mismo año se expide su reglamento, en cuya normatividad destaca el establecimiento del régimen del seguro obligatorio y varias prestaciones sociales a favor de los trabajadores y sus familiares, conteniendo, entre otras cosas, la inscripción de trabajadores y patrones, así

«B» al artículo 123 constitucional, en el cual se incorporaron las garantías que el estatuto jurídico de la FSTE había planeado para los servidores públicos. En este año amparaba a 129,512 trabajadores y a un total de 487,742 derechohabientes.

La Ley del ISSSTE sustituye a la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro, aprovechando su contenido y además modernizando la seguridad social para todos los empleados al servicio del estado, reconociéndoles sus derechos laborales que les pertenecen, entre los que destacan el derecho a la jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte.

El ISSSTE es un sistema integrado de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, cuenta con diversos fondos que cubren en conjunto 21 prestaciones; tres de ellas médicas, seis sociales y doce económicas. Se refieren a servicios médicos, riesgos de trabajo y pensiones, ahorro para el retiro, préstamos, préstamos de vivienda y servicios sociales y culturales. Es la instancia gubernamental responsable de llevar a la práctica una de las tareas más importantes del gobierno, que es brindar seguro de salud y seguridad social a todos los trabajadores que laboran para las instituciones de la República; es similar al IMSS, aunque sea de más reciente creación, ya que su objeto social es idéntico.

Durante 2010, el ISSSTE atenderá a más de 2 millones 200 mil afiliados que, junto con sus familias, hacen una población derechohabiente de casi 12 millones que reciben el conjunto de prestaciones que ha venido proporcionándoles esta institución a través de su red hospitalaria y de la infraestructura con que cuenta. Al IMSS le corresponde el apartado «A» del artículo 123 constitucional en tanto que el ISSSTE se rige por el apartado «B» del mismo artículo constitucional, que también protege a los elementos de las fuerzas armadas, así como empleados y trabaja-

dores de algunas entidades estatales y municipales que han solicitado afiliarse a esta institución; otro ejemplo son las universidades públicas como la UNAM, que también proporciona a todos sus trabajadores los servicios del ISSSTE, mientras que otras universidades públicas estatales, como la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS) tienen afiliados a sus trabajadores al IMSS.

INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS (ISSFAM)

En 1976 se publicó la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, lo que dio origen a la creación de este Instituto.

La previsión social se desarrolló, ampliándose además de las clases obrera y trabajadora asalariada del país, a los servidores públicos del Estado y también expandió sus beneficios a los elementos de las fuerzas armadas del país, tanto del ejército de tierra y aire, como de la marina nacional y sus familias. Este sector ya gozaba de ciertos servicios de previsión social; sin embargo, con base en la ley de 1926, se decretó el 30 de diciembre de 1961 la Ley de Seguridad para el Ejército y la Armada. Esta ley incorporó todos los esquemas que venían disfrutando los elementos del ejército tales como: el Fondo del Ejército y la Armada de 1936 que se había sustituido por el Fondo de Trabajo de Personal de Tropa del Ejército y la Armada de 1956; la Ley del Seguro de Vida Militar promulgada en 1953; la ley del Banco del Ejército y la Armada, decretada el 31 de diciembre de 1946 y el decreto que creó la Dirección de Pensiones Militares del 26 de diciembre de 1955.

La base constitucional del seguro social es, sin lugar a duda, la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, la cual se instituyó como la columna vertebral de la organización jurídico-

política de la seguridad social de nuestro país; en ella se indica la organización del Estado mexicano y las responsabilidades y funciones que éste debe desempeñar en la materia. La constitución otorga las reglas de comportamiento político de gobernados y gobernantes, una concepción ética de la existencia y por lo tanto el aseguramiento de los derechos que los seres humanos tienen sobre y por encima del Estado.

EL SISTEMA DE PENSIONES MEXICANO

La palabra pensión proviene del vocablo *pensio-onis* que originalmente se distinguía por significar «la renta o canon anual que perpetúa o temporalmente se impone sobre una finca, o bien, cantidad anual que se da a uno por mérito o servicios propios o extraños o bien por gracia del que la concede».

El término jurídico de pensión es aquella cantidad periódica, temporal o vitalicia que se asigna a alguien desde las instituciones de seguridad social; este concepto tiene su origen en las primeras convenciones internacionales sobre cuestiones de seguridad social, aprobadas por la asamblea de la Organización Internacional del Trabajo en la que se planteó una serie de propuestas y soluciones plasmadas en los convenios 17, 18 y 19 aprobados en la séptima reunión de 1925.

En el seno de la OIT se siguió trabajando sobre el contenido jurídico de la pensión y es hasta la decimo-séptima reunión, en 1933, cuando quedó establecida la obligación patronal de otorgar seguros por vejez, invalidez y muerte, que consistieron en el pago de prestaciones periódicas que constituyeron lo que en términos comunes se ha denominado pensión.

A la Constitución Mexicana se le reconoce internacionalmente por su carácter social; la base jurídica sobre la que se sostienen los principios del

derecho social se encuentran en el artículo 123 en su fracción XXIX, que le da el carácter de utilidad pública al seguro social; en él se comprenden los seguros de invalidez, vejez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedad y accidentes, de servicio de guarderías y de cualquier otro encaminado a la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar social y colectivo. En este caso, el seguro social se constituye como el instrumento base de la seguridad social.

Desde la promulgación de la Constitución, en 1917, el régimen de las pensiones en México ha transitado por separado de las instituciones de seguridad social; la propia Ley del IMSS reconoce la obligatoriedad del Estado como responsable y garante de las pensiones de los trabajadores en el país. Después de consumada la Revolución, en 1921, fueron legislados dos importantes ordenamientos jurídicos en materia de pensiones. Álvaro Obregón promulga el 2 de agosto de 1925 la Ley General de Pensiones Civiles que constituye la base para establecer la antigüedad de los funcionarios públicos y generar así los derechos a la pensión por invalidez, vejez o muerte. Para licenciar a los militares que habían luchado en las filas del Ejército Constitucionalista fue aprobada la Ley de Retiro y Pensiones del Ejército Nacional (15 de enero de 1926).

La pensión es el efecto directo que se genera al encontrarse una persona en los supuestos legales que establecen las respectivas normas que regulan la seguridad social en México, que se hacen excluibles a través de las instituciones establecidas para tal fin; su manifestación generalmente es en dinero y puede el interesado o sus beneficiarios hacerla efectiva. El régimen de pensiones previsto en la legislación mexicana surge del

otorgamiento de un seguro que, a su vez, es una forma de previsión social en donde no solamente los contratantes están obligados, sino que existe un tercero que es el Estado y que contribuye por su parte con la asignación fija mensual, proporcional, independiente del fondo que se integra con las aportaciones de los interesados.

La pensión no es una concesión gratuita del Estado o del patrón, sino el derecho que adquiere un trabajador sobre las aportaciones que forman parte del salario y que son aumentadas con las que, por obligación legal, corresponden al patrón o al Estado; dichas aportaciones tienen como objetivo procurar medios de subsistencia necesarios en los casos de desempleo o interrupción voluntaria de trabajo, pero al mismo tiempo prever la incapacidad para el trabajador por vejez o invalidez y garantizar, aunque sea en parte, un ingreso al pensionado y su familia.

La Ley del Seguro Social determina a quién se le debe otorgar una pensión en caso de vejez e invalidez o bien por jubilación o edad avanzada de un trabajador, siempre que se haya cumplido con las condiciones y supuestos previstos en la misma; esta ley es la única procedente para decretar pensiones por invalidez, por causa de muerte, jubilación y edad avanzada a los obreros y trabajadores vinculados a una relación obrero-patronal.

El artículo 3º de la Ley del ISSSTE vigente establece, para los trabajadores al servicio del estado, los siguientes seguros, prestaciones y servicios obligatorios a que éstos tienen derecho y sus beneficiarios, los que deberán acreditar su situación a través de la legislación civil:

- Salud: atención médica preventiva, curativa y maternidad, rehabilitación física y mental.

- Riesgo de trabajo.
- De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
- De invalidez y vida.

En su artículo 5º señala que la administración de los seguros, prestaciones y servicios serán proporcionados por el ISSSTE de acuerdo a esta ley, mientras que en el artículo 48 de la misma dice que las pensiones a que se refiere esta ley son compatibles con el disfrute de otras que reciban con el carácter de familiar derechohabiente.

BIBLIOGRAFÍA

1. González Roaro Benjamín. Perspectivas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores. <http://funsalud.org.mx/quehacerconferencias/reformaabril18/gonzalezroaro.pdf>
2. Hernández Reyes Laureano. Los riesgos de los fondos de pensiones en las Afores. Tesis profesional. Facultad de Derecho. UNAM. 2004.
3. Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro, expedida el 12 de agosto de 1925.
4. Magaña Romero Raúl: «Perspectivas de los Asegurados Sociales y de la Seguridad Social en México, en el siglo XXI». Tesis presentada en la Facultad de Derecho, UNAM. 2004.
5. Tena Suck, Rafael y Hugo Italo Morales. Derecho de la Seguridad Social. 4ª edición. México, Porrúa, 2000.
6. Ugalde Ramírez, Juana del Socorro. La Evolución de la Seguridad Social en México, el Problema de las Pensiones y la Atención de los Adultos Mayores. Tesis doctoral, UNAM. México. 2005.
7. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas La Seguridad Social en México, un enfoque histórico. <http://www.juridicas.unam.mx/4enero2006>.

