

Moreira Piegas, Roberto, <i>Los seguros de salud (ASSE) y la seguridad social en el Uruguay</i>	573
IGNACIO CARRILLO PRIETO	

características importantes: que el libro de Miranda es el primero y hasta la fecha único intento de presentar un esquema de los organismos de gobierno colonial; así como el hecho de ser un planteamiento muy accesible para los lectores que desconozcan el tema, pues su visión de conjunto permite al lector contemporáneo asimilar rápidamente la cuestión.

La parte relativa a la época de la independencia la podemos resumir en una palabra: Cádiz. Hoy día está en boga estudiar la influencia gaditana en el sistema constitucional actual, sin embargo, correspondió a José Miranda ser el primero en nuestro medio en llamar la atención sobre este importante tema.

En resumen, dada la especial formación jurídica, política e histórica de José Miranda, así como el hecho de que utilizó en la preparación del libro que comentamos fuentes originales y un severo método intelectual, consideramos que son razones que nos permiten explicar la importancia y ulterior trascendencia de *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas* dentro de la historiografía jurídica mexicana del segundo tercio del siglo XX.

Por último hablaremos del trabajo de Andrés Lira. Por principio de cuentas diré que él hizo el prólogo de la edición facsimilar. Consideramos que este estudio preliminar está muy bien hecho y resulta fundamental para conocer la importancia de José Miranda dentro de la historiografía de nuestras instituciones así como la del libro que comentamos.

Efectivamente, Lira nos cuenta de la vida y obra de nuestro autor, su formación y peregrinar por el destierro, amén de darnos noticia de sus trabajos más significativos.

En segundo lugar, el prologuista pretendió poner al día el aparato crítico. Poner al día una obra como ésta, en un medio como el nuestro, en el que la historia del derecho se encuentra en una etapa embrionaria, resulta sumamente difícil, pues hay una de dos salidas: tratar de actualizar el texto, con el cual se desvirtuaría el trabajo y sería prácticamente escribir un nuevo libro; o, también, añadirle notas a pie de página, que fue por lo que optó Andrés Lira.

José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ

MOREIRA PIEGAS, Roberto, *Los seguros de salud (ASSE) y la seguridad social en el Uruguay*, Montevideo, 1977, 195 p.

La descripción del sistema de seguridad social — con especial referencia a los seguros de salud — en el Uruguay, es el tema principal de la obra de Moreira Piegas la que, adicionada de las principales disposiciones del derecho positivo uruguayo, viene a enriquecer la bibliografía latinoamericana de derecho de la seguridad social.

Certeramente, el autor no se demora en los antecedentes históricos del régimen jurídico de la seguridad social, proceder encomiable si se recuerda que la mayor parte de los manuales repiten dichos antecedentes, distrayendo al lector especializado o, cuando menos, medianamente enterado del asunto principal, a saber: la descripción del régimen jurídico correspondiente.

El caso uruguayo constituye tema polémico respecto de las bondades de un

sistema complejo de seguridad social que parece haber revertido desestabilizando económicamente aquella República. Moreira Piegas admite lo que algunos pretenden disimular: "Es una concepción política cuáles son los objetivos de la seguridad social y los medios para lograrla . . . se sostiene que los objetivos de la seguridad social y los medios para lograrla responden a concepciones políticas exclusivamente".

Contrasta la gama de subsidios familiares con que cuenta el Uruguay (asignación familiar, asignación familiar del menor por retardo mental, compensación por hogar constituido, salario familiar, salario de maternidad, prima por nacimiento, licencia, aguinaldo y salario vacacional, becas de estudio y prima por matrimonio) con el régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en el que la indemnización debida al trabajador quede condicionada a que el empleador cumpla con la obligación de asegurar o que, en su defecto, sea solvente para su pago después de ocurrido el riesgo previsto.

El autor da cuenta del régimen del organismo descentralizado denominado Administración de los Seguros Sociales por Enfermedad, para describir a continuación las características del seguro social por enfermedad, sosteniendo que la pluralidad de regímenes al respecto, contradice uno de los postulados fundamentales de la seguridad social, es decir, la unificación de los sistemas. El asunto de la financiación del sistema es planteado por el autor examinando diversas hipótesis aplicables. Merece también su atención el tópico de la contribución especial de la seguridad social. Son materia gravada el sueldo, las habilitaciones, las propinas, los viáticos, las gratificaciones normales y permanentes, las retribuciones a los profesionales universitarios cuando exista subordinación laboral, las dietas que perciban los directores de sociedad anónima y los montos correspondientes a las remuneraciones de los trabajadores dependientes. La única obligación de los trabajadores es el no oponerse el pago o cumplimiento de la obligación que deben realizar los patronos.

El autor examina casos concretos de aplicación de la ley de los seguros sociales por enfermedad, de 22 de julio de 1975. La Caja de Auxilios —modalidad del seguro convencional— es sistema vigente en el Uruguay. La legislación ha procurado que dicha Caja de Auxilio —constituida en cada empresa— otorgue los mismos beneficios, como mínimo, que los que otorga la Administración de los Seguros Sociales por Enfermedad. Así, deberán otorgar subsidio por enfermedad, subsidios por fallecimiento, y prestaciones en especie para el asegurado. Dicha Caja es una persona jurídica de derecho privado, respecto de la cual el Estado sólo controla el cumplimiento de su actividad. La consecuencia de esta conclusión es que lo que pagan los trabajadores y los empleadores no tiene naturaleza tributaria, y sí la característica de un precio.

Una buena parte de la obra comentada está dedicada a las principales disposiciones de seguridad social en el Uruguay, referidas a los seguros de salud. Así, el texto de la Ley 14.407, de 22 de julio de 1975, que crea, como servicio descentralizado, la Administración de los Seguros Sociales por Enfermedad; el texto del Decreto 7/976, que reglamenta la ley de anterior referencia; la resolución 2.120/975, que incorpora diversos sectores de actividades in-

dustriales al régimen establecido por la Ley 14.407; el criterio uniforme en materia gravada, recomendada por el Ministerio de Seguridad Social de 2 de agosto de 1976; y otros decretos y resoluciones relativos al tema de la obra.

Ignacio CARRILLO PRIETO

MOYA PALENCIA, Mario, *Temas constitucionales*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1978, 99 p.

La Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la Coordinación de Humanidades, ha publicado recientemente, bajo el título de *Temas constitucionales*, cuatro trabajos del licenciado Mario Moya Palencia.

Moya Palencia, cuya trayectoria en la vida política nacional es ampliamente conocida, es actualmente profesor titular por oposición, de la cátedra de derecho constitucional, en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de "Acatlán". Sin duda, la Institución se felicita de contar entre los miembros de su personal académico con una persona de tan reconocidos méritos, como el maestro Moya Palencia.

En los cuatro trabajos de Moya Palencia se evidencia esa difícil fusión, resultado del conocimiento experimental de las cosas, que su carrera como funcionario público le ha dado, y su estudio y meditación, con estricto rigor académico, que siempre lo ha caracterizado.

El primero de los análisis jurídico-político que contiene el libro, lleva por título "El Estudio del Derecho Constitucional y las Instituciones Políticas", título que, entre otras cosas, nos hizo recordar las famosas obras de Hauriou y Duverger.

"El Estudio del Derecho Constitucional y las Instituciones Políticas", es la versión magnetofónica de la conferencia dictada por Moya Palencia, el día 17 de agosto de 1977, en la Escuela de Derecho de la Universidad Juárez de Durango.

El planteamiento de fondo que realiza el autor en este trabajo se refiere a la metodología y materia de estudio que debiera tener en la actualidad la disciplina del derecho constitucional. Moya Palencia plantea la necesidad de que el estudio del derecho constitucional se extienda, también, al análisis de las instituciones políticas. Y tiene razón el autor, porque un estudio del derecho constitucional en el que sólo se analice la normatividad constitucional o sólo se analice la realidad del proceso del poder político del país, será siempre incompleto y siempre parcial.

Ya Aristóteles desde antiguo anunció, en su obra *La política*, que la constitución no es solamente un ser, sino que debe verse como una realidad, como una organización y como una *lege ferenda*; Fernando Lasalle, por su parte, contemplaba a la constitución como la suma de los factores reales del poder en una comunidad, y, Herman Heller, la entendió como una realidad a la que dan forma las normas. El mismo Karl Loewenstein, autor de ese importantísimo libro para los estudiosos del derecho constitucional, *La teoría de la constitución*, se percató de que el punto de toque para elaborar una clasificación de las constituciones tendría que ser el grado de concordancia o dispa-