

EL SISTEMA JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Características.* III. *Fundamento constitucional.* IV. *Integración del sistema jurídico vigente de la seguridad social.* 1. *La seguridad social de los trabajadores en general.* A. *Particularidades.* B. *Legislación aplicable.* 2. *La seguridad social para los servidores públicos.* A. *Particularidades y legislación aplicable.* B. *Clasificación.* a. *La seguridad social de los servidores públicos civiles de la Federación.* b. *La seguridad social de los servidores públicos militares.* c. *Los servidores de las entidades de la Federación y municipios.* d. *La seguridad social de los trabajadores universitarios.* 3. *La seguridad social de la población no sujeta a una relación de trabajo.* A. *Particularidades y legislación aplicable.* B. *Sectores que comprende.*

I. INTRODUCCIÓN

Para mostrar con claridad el sistema jurídico de la seguridad social en México, con sus deficiencias y virtudes, hemos estructurado este estudio en cuatro partes.

En esta parte introductoria examinamos brevemente sus antecedentes inmediatos; en la segunda señalamos sus características; en la tercera abordamos el análisis de su regulación constitucional, lo cual nos permite, en el cuarto apartado, clasificar con amplitud el sistema jurídico vigente de la seguridad social en tres grandes sectores: el de la seguridad social para los trabajadores en general, el de la seguridad social para los servidores públicos y el de la seguridad social de la población no sujeta a una relación de trabajo.

La legislación vigente sobre seguridad social constituye la consecuencia inmediata de un proceso histórico dentro del cual destaca el cambio que se dio del esquema liberal individual de la Constitución de 1857, al esquema social impuesto por la Constitución de 1917, Constitución que otorgó facultades a los estados para legislar sobre la materia hasta el 6 de septiembre de 1929; a partir de esta fecha se federaliza la legislación sobre seguridad social declarándose de utilidad pública la Ley del Seguro Social.

Al reservarse la Federación la facultad para legislar sobre la materia que comentamos surgieron varios intentos de crear la Ley del Seguro Social durante los gobiernos de Pascual Ortiz Rubio, Abelardo L. Rodríguez y Lázaro Cárdenas.

Fue durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho cuando surge la Ley del Seguro Social el 19 de enero de 1943, que protege fundamentalmente a los trabajadores.

Posteriormente la seguridad social se extiende a otros sectores de la población como los servidores públicos, los campesinos, los grupos marginados, los estudiantes, etcétera. Surge nueva legislación; figuran principalmente la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1959, la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas de 28 de mayo de 1976, la reciente Ley General de Salud Pública que apareció en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1984, y la Ley Federal de Vivienda, entre otras.

II. CARACTERÍSTICAS

El sistema jurídico de la seguridad social en México está en proceso de consolidación; comprende los seguros sociales, los programas de asistencia pública y privada, los de previsión social, los de solidaridad social, los apoyos para la vivienda, y los instrumentos del derecho a la salud e incluso los seguros privados.

Los principios de solidaridad social y subsidiariedad son los que más plena aplicación tienen en el actual esquema jurídico de seguridad social, y teniendo en cuenta su rápida evolución consideramos muy próxima la aplicación de los principios de universalidad e integridad, que presuponen la protección y el bienestar de toda la población contra todas las contingencias sociales.

Se aplica el principio de solidaridad en virtud de que sus beneficios y prestaciones se distribuyen entre quienes tienen mayores necesidades de bienestar o que han sufrido una contingencia social o natural. Las generaciones jóvenes se constituyen en la satisfacción de riesgos y necesidades de las generaciones de edad avanzada; las personas sanas soportan los costos de las personas enfermas.

Se aplica el principio de subsidiariedad en virtud de que el Estado mexicano participa directamente en el financiamiento de la seguridad social mediante subsidios a la mayoría de las instituciones de seguridad social.

El principio de universalidad no se aplica con plenitud ya que aún hay sectores sin protección social; por lo que se refiere al principio de integridad, es problemático que pueda implantarse en forma inmediata, puesto que la protección de todos los hombres y contra todas las contingencias sociales es una aspiración difícil, aunque no imposible de alcanzar.

III. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La Constitución de 1917 adopta una función social que se observa en todo su contexto; la propiedad antes ilimitada se torna limitada por las modalidades que dicte el interés público.

El derecho del trabajo y la seguridad social se plasma en varios de sus artículos; Cravioto en una de las sesiones de debates expresa "que la Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros" (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*).

El fundamento constitucional de la seguridad social en México está previsto en el artículo 123, apartado "A", fracciones XII, XIV y XXIX, y en el apartado "B" fracciones XI, XIII, XIII bis y XIV, así como en los artículos 28, párrafo quinto; 3º, fracción VIII; 115, fracción IX; 4º, párrafos tercero y cuarto.

Estas disposiciones constitucionales han generado una compleja legislación ordinaria, constituyéndose así el actual sistema jurídico de la seguridad social en México.

El artículo 123 apartado "A" en su fracción XII reglamenta el derecho de los trabajadores a la vivienda.

La fracción XIV atribuye responsabilidad a los empresarios sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los trabajadores.

La fracción XXIX constituye el fundamento de la Ley del Seguro Social y prevé la seguridad social para los trabajadores en general sujetos a una relación de trabajo, con extensión a determinados sectores no asalariados, textualmente esta fracción señala que "es de utilidad pública la Ley del Seguro Social", y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y de cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

El apartado "B" del artículo 123 prevé la seguridad social entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; en su fracción XI señala que "La Seguridad Social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas":

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley.

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrá dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y de servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado, mediante las aportaciones que hagan los trabajadores, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas, o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su Ley y en las que correspondan la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

La fracción XIII prevé el régimen de seguridad social para los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal de servicio exterior. Señala que "Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias Leyes".

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a las que se refiere el inciso f de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

La fracción XIII *bis* del artículo 123, apartado "B", señala que las instituciones a que se refiere el párrafo V del artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

De conformidad con esta fracción, los trabajadores de las instituciones señaladas en el párrafo quinto del artículo 28 constitucional, serán protegidos por las instituciones de seguridad social previstas por el apartado "B", fracción XI.

El artículo 28, párrafo quinto, establece que el servicio de banca y crédito será prestado exclusivamente por el Estado.

El artículo 30., fracción VIII, señala que las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas fijando los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado "A" del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo.

El artículo 115, fracción IX, señala que la relación del Estado y sus trabajadores se regirá por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución.

El artículo cuarto constitucional también se integra al sistema jurídico de la seguridad social en México en sus párrafos tercero y cuarto, en los cuales se plasman el derecho a la salud y el derecho a la vivienda, cuya reglamentación quedó establecida en la Ley General de Salud y en la Ley Federal de Vivienda.

IV. INTEGRACIÓN DEL SISTEMA JURÍDICO VIGENTE DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El sistema jurídico vigente de la seguridad social se integra por tres sectores fundamentalmente: el referente a la seguridad social de los trabajadores en general, el de los servidores públicos y el de la población no sujeta a una relación de trabajo, estudiaremos por separado cada uno de estos sectores en forma panorámica.

1. *La seguridad social de los trabajadores en general*

A. Particularidades

La seguridad social de los trabajadores en general constituye el sector más importante del sistema jurídico de la seguridad social en México, a tal grado de que se ha limitado el derecho de la seguridad social al derecho del trabajo.

Este sector de la seguridad social se sustenta en cuotas obrero-patronales y sus servicios son otorgados por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Comprende los seguros de enfermedades y maternidad, riesgos de trabajo, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, así como guarderías.

B. Legislación aplicable

Es aplicable a este sector de la seguridad social en México, fundamentalmente el artículo 123 constitucional apartado "A", fracciones XII, XIV y XXIX, la Ley del Seguro Social de 19 de enero de 1943, así como sus disposiciones reglamentarias.

Entre los diversos reglamentos de la Ley del Seguro Social destacan:

- Reglamento de la Ley del Seguro Social en lo relativo a la afiliación de patrones y trabajadores (*D.O.F.* de 2 de septiembre de 1950).
- Reglamento para el pago de cuotas y contribuciones del régimen del Seguro Social (*D.O.F.* de 2 de septiembre de 1950).
- Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social (*D.O.F.* de 17 de septiembre de 1950).
- Reglamento del seguro obligatorio de los trabajadores temporales y eventuales urbanos (*D.O.F.* de 28 de junio de 1960).

- Reglamento para el Seguro Social obligatorio de los trabajadores del campo (*D.O.F.* de 18 de agosto de 1960).
- Reglamento para la clasificación de empresas y determinación de grado de riesgo de trabajo (*D.O.F.* de 29 de febrero de 1981).
- Reglamento de Organización Internacional de las Delegaciones Regionales y Estatales del IMSS (*D.O.F.* de 14 de junio de 1981).
- Reglamento por el que se determinan las atribuciones de diversas dependencias del IMSS (15 de abril de 1983).
- Reglamento de la Asamblea General del Instituto Mexicano del Seguro Social (8 de agosto de 1974).

También destacan las siguientes disposiciones:

- Instructivo para la aplicación del reglamento del seguro obligatorio de los trabajadores temporales y eventuales urbanos.
- Acuerdo por el que se norman las relaciones entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el IMSS en lo que respecta a la cobranza de los créditos que conforme a la Ley de Seguridad Social tienen carácter fiscal (22 de junio de 1977).
- Normas básicas para la contratación del seguro facultativo previsto en los artículos 224 y 225 de Ley de Seguridad Social (*D.O.F.* de 14 de septiembre de 1978).

2. *La seguridad social para los servidores públicos*

A. Particularidades y legislación aplicable

La seguridad social de los servidores públicos llamada seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, presenta notorias variables según las características del servidor público sujeto a protección social, entre los que figuran servidores públicos de empresas paraestatales sujetas incluso al apartado "A" del artículo 123 constitucional; en consecuencia, su análisis sólo será posible mediante su clasificación correspondiente, considerando las características de la administración pública descentralizada.

Para este sector de la seguridad social son aplicables los apartados "A" y "B" del artículo 123 constitucional, el artículo 115 fracción IX; el artículo 3º, fracción VIII, y el artículo 28 constitucional; así como la legislación reglamentaria correspondiente, entre la que destacan la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al

Servicio del Estado, la Ley del Seguro Social, la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas; los diversos reglamentos y demás disposiciones reglamentarias de las leyes enunciadas, las constituciones de los estados y sus leyes reglamentarias en la materia.

B. *Clasificación*

La seguridad social de los servidores públicos puede clasificarse para su análisis en cuatro grandes grupos: la seguridad social de los servidores públicos civiles de la Federación, la seguridad social de los servidores públicos militares, la de los servidores de las entidades de la Federación y municipios, y la seguridad social de los trabajadores universitarios; estudiamos por separado cada uno de estos grupos.

a. *La seguridad social de los servidores públicos civiles de la Federación*

La seguridad social de los servidores públicos civiles se clasifica en tres sectores: el de los servidores del Poder Ejecutivo, el del Poder Judicial y el del Poder Legislativo; a su vez, el sector del Poder Ejecutivo puede subclasificarse en servidores de la administración pública centralizada, y de la administración pública descentralizada, que presentan por separado características particulares.

Los servicios son prestados según las características del servidor público, por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) y por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

b. *La seguridad social de los servidores públicos militares*

Los servidores públicos militares en materia de seguridad social están sujetos normativamente por el apartado "B" del artículo 123 constitucional y por la Ley del Instituto de Seguridad Social para las fuerzas armadas mexicanas.

El instituto proporciona a los servidores militares las siguientes prestaciones:

- Haberes de retiro;
- Pensiones;
- Compensaciones;

- Pagos de defunción;
- Ayuda para gastos de sepelio;
- Fondo de trabajo;
- Fondo de ahorro;
- Seguro de vida;
- Venta y arrendamiento de casas;
- Préstamos hipotecarios y a corto plazo;
- Tiendas, granjas y centros de servicio;
- Hoteles de tránsito;
- Casas hogar para retirados;
- Centros de bienestar infantil;
- Servicio funerario;
- Escuelas e internados;
- Centros de alfabetización;
- Centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares;
- Centros deportivos y de recreo;
- Orientación social;
- Servicio médico integral, y
- Servicio médico subrogado y de farmacias económicas.

c. Los servidores de las entidades de la Federación y municipios

Dentro de los diversos niveles de gobierno de nuestro pacto federal, los servidores públicos en los estados y municipios están sujetos en materia de seguridad social a la normatividad jurídica respectiva, conforme a las constituciones locales y la legislación reglamentaria correspondiente, así como a las disposiciones generales contenidas en el artículo 115 constitucional.

En algunas entidades federativas las prestaciones de los servidores públicos son superiores a las otorgadas a algunos servidores públicos de la Federación cuyos servicios otorga el ISSSTE.

d. La seguridad social de los trabajadores universitarios

Los servidores públicos de las universidades en México, en materia de seguridad social son atendidos por el IMSS, de conformidad con lo

señalado por los artículos 3º y 123, apartado "A", de la Constitución general; sin embargo, de hecho algunas universidades han incorporado a sus servidores al régimen del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución; consecuentemente su atención se realiza mediante el ISSSTE.

3. *La seguridad social de la población no sujeta a una relación de trabajo*

A. Particularidades y legislación aplicable

También la población no sujeta a una relación de trabajo requiere de protección contra las diversas contingencias sociales y naturales, no podemos limitar el derecho de la seguridad social al derecho del trabajo, ni el financiamiento de la seguridad social a cuotas obrero-patronales.

El derecho de la seguridad social puede adoptar los principios de universalidad y de integridad mediante nuevas formas de financiamiento que permita a toda la población disfrutar de instrumentos efectivos de protección.

La población no sujeta a una relación de trabajo puede ser protegida en materia de seguridad social por la Ley General de Salud, por la Ley Federal de Vivienda, por la Ley del Seguro Social en lo referente a los servicios sociales y de solidaridad social, así como lo relacionado al régimen voluntario del seguro social y a la incorporación voluntaria al régimen obligatorio.

También son aplicables, entre otras, la Ley General de Instituciones de Seguros y la Ley sobre el Contrato de Seguro.

B. Sectores que comprende

Dentro del esquema de la seguridad social de la población no sujeta a una relación de trabajo incluimos a la población protegida por servicios sociales y de solidaridad social de conformidad con lo dispuesto por la Ley del Seguro Social en su título cuarto; también se incluyen en este rubro a la población protegida por programas de asistencia y previsión social, a la población asegurada mediante el seguro social voluntario e incluso a la población asegurada por medio de contratos de seguro privado, y a la que se incorpora voluntariamente al régimen obligatorio del Seguro Social.

Esquema resumen

LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA POBLACIÓN NO SUJETA A UNA RELACIÓN DE TRABAJO

<i>Sectores que comprende</i>	<i>Principal legislación aplicable</i>
1. Población protegida por programas de asistencia y previsión social y de apoyo institucional social	Artículo 4º constitucional Ley General de Salud Ley Federal de Vivienda
2. Población protegida por programas de solidaridad social	Ley del Seguro Social, título cuarto
3. Población protegida por el seguro social voluntario	Ley del Seguro Social, título tercero
4. Población protegida por incorporación voluntaria al régimen obligatorio del Seguro Social	Ley del Seguro Social, título segundo, capítulo VIII
5. Población asegurada mediante los seguros privados	Ley de Instituciones de Seguros Ley sobre el Contrato de Seguro

Luis M. PONCE DE LEÓN ARMENTA