

PROTECCIÓN, PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Porfirio MARQUET GUERRERO*

Resumen: La expresión “protección social” no se encuentra plasmada expresamente en la Constitución vigente, sin embargo diversas normas constitucionales tienen como uno de sus caracteres comunes el proteccionismo, en particular referido a sectores de la población que por diferentes motivos se encuentran en condiciones más vulnerables, como es el caso concreto de la clase trabajadora. El carácter proteccionista de algunas normas e instituciones comprende otras ideas además de las señaladas en el título de este trabajo, tales como los conceptos de “asistencia social”, “beneficencia” y “mutualidad”, a los que nos referiremos a lo largo del presente estudio.

El planteamiento del tema implica aludir propiamente a varios conceptos que si bien están relacionados entre sí, tienen específicamente significados diferentes.

I. LA PROTECCIÓN SOCIAL

La expresión “protección social” no se encuentra plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al menos no de manera explícita, pues implícitamente es claro que diversas normas, como las de trabajo, las de previsión social, las de seguridad social y más recientemente las de salud, tienen como uno de sus caracteres comunes el proteccionismo, en general de las personas y de los sectores de la población que, por diferentes causas, situaciones o circunstancias, se encuentran en condiciones más vulnerables, así como en particular de una clase social universalmente reconocida como débil, al menos desde el punto de vista económico, como lo es la clase trabajadora.

* Profesor de Derecho del trabajo y de Derecho de la seguridad social; director del Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la UNAM.



Guillermo Cabanellas, por ejemplo, define al término “protección” como

Amparo. Defensa. Favorecimiento. En lo económico, proteccionismo. Favor que un poderoso o influyente dispensa a menesterosos o perseguidos, procurándoles lo que necesitan o librándolos de lo que los amenaza. Pago discreto, procura de trabajo, concesión de ventajas y en general beneficios con que un hombre corresponde a los favores exclusivos o preferentes de una mujer.¹

En este orden de ideas, la expresión “protección” resulta tener un sentido extremadamente amplio, que incluso comprende otras expresiones o ideas de carácter proteccionista, como la “asistencia”, o bien la “beneficencia”, por no mencionar por ahora a las expresiones de “previsión social” o “seguridad social”, que en todo caso tienen un significado más preciso. A su vez, la expresión “asistencia” ha tenido una aplicación y un desarrollo separado e independiente de la “beneficencia”, de la “previsión” y de la “seguridad”, si bien frecuentemente se le ha asimilado al término “beneficencia”, aun cuando cada uno de estos términos puede tener un significado específico diferente.

Desde el punto de vista jurídico constitucional, puede considerarse que con diversos enfoques, los artículos 4o. y 123 se ocupan de lo que podría denominarse genéricamente “protección social”, en particular dándole al término “salud” el significado amplio que la legislación reglamentaria respectiva recientemente le ha conferido.

II. LA ASISTENCIA SOCIAL

El término “asistencia” deriva de la acción de asistir, acudir, concurrir, contribuir con diversos medios a que alguien salga de un apuro o de una mala situación. Así entendida, en términos generales, esta expresión, su aplicación concreta se desarrolla en varios sentidos, por una parte considerando el sujeto al que se pretende apoyar, la naturaleza de la actividad que se realiza para proporcionar algún tipo de apoyo, o bien la naturaleza o el origen de los recursos con los que se proporciona la ayuda o “asistencia”.

En este orden de ideas, actualmente existen normas e instituciones que tienen el propósito de prestar asistencia a grupos vulnerables de la población,

¹ Véase Cabanellas, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Buenos Aires, Heliasta, 1976, t. III, p. 414.

como es el caso de la niñez y de los ancianos. Desde el punto de vista de la naturaleza o del origen de los recursos económicos que se requieren para proporcionar este apoyo, éstos pueden ser privados, cuando provienen de los particulares por medio de donaciones, herencias o legados; públicos, si es el Estado el que los proporciona con cargo a los ingresos públicos, o sociales, si provienen de un determinado sector de la sociedad, como puede ser la clase trabajadora.²

La asistencia a la niñez, por ejemplo, es descrita por Jaime Araiza Velásquez como

...una de las tareas más importantes que deben ser desarrolladas por los gobiernos de cualquier latitud. Sus efectos están en relación directa con la obtención de las condiciones necesarias destinadas a proteger una de las etapas más difíciles del ser humano: la niñez, porque cuando se es niño y no se goza de protección, se está expuesto a situaciones que ponen en riesgo la existencia; por lo tanto, quienes se encuentran en esa etapa de la vida, en condiciones adversas, se vuelven la parte más vulnerable de la sociedad.

Por su parte, Gilda Bautista se refiere a la asistencia a los ancianos como “la protección que se concede a las personas de la tercera edad cuando se encuentran desamparadas total o parcialmente”, agregando que “a las necesidades que este grupo de personas presentan, los poderes públicos y la sociedad responden con la adopción de diversas medidas, entre las que se cuentan el establecimiento de hospitales, asilos, casas de estancia, manicomios, dispensarios y otros”.³

Desde otro punto de vista, considerando a los sujetos de protección, sus objetivos, así como la naturaleza de los recursos económicos que se aplican en las actividades asistenciales, se hace referencia a las normas e instituciones de asistencia privada, pública o social. Al respecto, diversos ordenamientos regulan los principios, las normas y las instituciones de asistencia; por una parte, la de carácter privado a cargo de particulares pero con la rectoría del Estado y, por otra, la asistencia pública, cuyo deslinde de la idea de la asistencia social resulta sutil.

El mismo Jaime Araiza Velásquez expresa que “en la doctrina se ha considerado a la asistencia social como uno de los instrumentos protectores de que

² Araiza Velásquez, Jaime, “Asistencia a la niñez”, *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*, México, ISSSTE-IMSS-UNAM, 1994, pp. 69 y ss.

³ Bautista, Gilda, “Asistencia a los ancianos”, *ibidem*, pp. 72 y 73.

se vale el Estado para remediar y proteger contra la indigencia”, y señala que “la indigencia es un estado de privación en que incurre la persona a quien le faltan total o parcialmente los medios indispensables para satisfacer las necesidades más esenciales de subsistencia”. Agrega, entre otros conceptos, que “la asistencia social es un medio para mejorar los niveles de bienestar social de ciertos sectores de la población”, así como que “cuando el Estado absorbe ciertas acciones de caridad y de beneficencia, surge la asistencia social”, la cual es solo “...un paliativo pasajero que no contribuye al desarrollo pleno del ser humano... una de las características de la asistencia social tradicional es que no combate a fondo las causas, sino que se limita a combatir los efectos”.⁴

Desde el punto de vista jurídico legal, Araiza Velásquez menciona a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, a la Ley del Sistema de Asistencia Social, así como a ordenamientos que específicamente se ocupan de la organización y funcionamiento de diversos organismos asistenciales, como el Instituto para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) o el Instituto Nacional de los Adultos en Plenitud (INPLEN), así como legislaciones concretas que se ocupan del tema de la asistencia social.

Por otra parte, comenta también que al darse al concepto “salud” un sentido muy amplio, se incluyó a la idea de la “asistencia social” como parte de la Ley General de Salud, cuyo artículo 167 establece concretamente que “para los efectos de esta ley, se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendentes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física o mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva”.

Los restantes artículos del título noveno de la citada ley complementan la regulación del tema con este enfoque amplio del concepto “salud”, particularmente el artículo 168 que refiere como actividades básicas de asistencia social, entre otras: la atención de personas que, por sus carencias socioeconómicas o por problemas de invalidez, se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo; la atención en establecimientos especializados a menores y ancianos en estado de abandono o desamparo e inválidos sin recursos; la prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, citándose de nuevo a los menores, ancianos e inválidos sin recursos; al apoyo a la educación y capacitación para el trabajo

⁴ Araiza Velásquez, Jaime, “Asistencia social”, *ibidem*, pp. 73-75.

de personas con carencias socioeconómicas, así como a la prestación de servicios funerarios.

De manera similar, la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social define en su artículo 3o. a la asistencia social como “...el conjunto de acciones tendentes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva”.

Como se ha comentado anteriormente, el término asistencia privada tiene un significado similar, pero se distingue de la asistencia pública o de la asistencia social por la naturaleza y el origen de los recursos que se aplican para el desarrollo de las actividades respectivas, los cuales tienen que ser de propiedad particular. La Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal establece que las referidas instituciones son entidades jurídicas que con bienes de propiedad particular ejecutan actos con fines humanitarios de asistencia, sin propósito de lucro y sin designar individualmente a los beneficiarios.

Respecto de los conceptos asistencia pública y asistencia social, en la medida en que para realizar las actividades asistenciales se aplican recursos públicos, la diferencia entre ellos, como se ha dicho, es muy sutil.

III. LA BENEFICENCIA

Susana Thalía Pedroza de la Llave señala en su colaboración al *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social* que con anterioridad se denominó con dicho término a “...la ayuda que se proporcionaba al necesitado, por la ausencia de elementos indispensables para sobrevivir”, agregando que “si la ayuda la proporcionaban los particulares, ésta se consideraba como beneficencia privada, y si la otorgaba el Estado era beneficencia pública. A este respecto, la segunda comprende el conjunto de fundaciones, mandos, establecimientos y demás institutos benéficos y de los servicios gubernativos referentes a los mismos, a sus fines y a los haberes y derechos que les corresponden”. Más adelante señala que, en la actualidad, en lugar de emplear el término “beneficencia” se utiliza el de “asistencia social, pública o privada”, considerando que el uso de la palabra beneficencia se ha dejado generalmente a los particulares.⁵

⁵ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Beneficencia”, *ibidem*, pp. 85 y ss.

Refiere Pedroza que según “...varios autores, la asistencia social o la beneficencia es una rama del derecho social cuya finalidad es procurar una condición digna, decorosa y humana para aquellas personas sin posibilidad de satisfacer por sí mismas sus más urgentes necesidades, pero que requieren una atención jurídica y política de los demás, ya que existe un deber de justicia y un altruista deber de caridad”. Agrega como características de la beneficencia: “...la simplicidad, la universalidad, la residualidad, la precariedad, la gratuidad, la discrecionalidad, la transitoriedad y la adaptabilidad”,⁶ de las que se advierte que no generan derechos exigibles desde un punto de vista jurídico, lo cual constituye probablemente su mayor debilidad.

No obstante algunas diferencias conceptuales entre los términos “asistencia” y “beneficencia”, en realidad podría decirse que su sentido es similar, al igual que sus características fundamentales. El hecho de que la idea de la beneficencia se relacione comúnmente con el altruismo, el humanitarismo e incluso la caridad, propició que las iglesias hayan frecuentemente asumido algunas de las actividades que la caracterizan, pero en la medida en que el Estado incrementó su participación y estableció normas jurídicas para regular estas actividades, ambos conceptos prácticamente se identifican.

Desde el punto de vista orgánico, la Secretaría de Salud, a la que corresponde principalmente de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la aplicación de la normatividad respectiva, antes se denominaba precisamente Secretaría de Salubridad y Asistencia.

IV. LA MUTUALIDAD

La idea de la mutualidad aparece al lado de las de asistencia y beneficencia como fórmulas para procurar organizar la atención de los estados de necesidad de los miembros de la sociedad que se ven afectados por alguna contingencia de diversos tipos. La idea de la mutualidad presenta, sin embargo, algunas características que la distinguen de las otras figuras mencionadas, principalmente en relación con los sujetos que al mismo tiempo que organizan a las entidades respectivas, también son potencialmente sus beneficiarios.

Guillermo Cabanellas define a este concepto en los términos siguientes:

Condición de mutuo o mutual. Asociación de seguros que pretende eliminar el lucro de las empresas mercantiles, siendo a la vez sus miembros asegura-

⁶ *Idem.*

dos y aseguradores; es decir, distribuyendo las indemnizaciones en formas iguales o proporcionales, según las normas o estatutos, mediante una módica cuota que incluye los riesgos y los estrictos gastos de administración. Todo régimen de prestaciones recíprocas basadas en la igualdad, en la cooperación y un sentido elevado de solidaridad humana, social. También es mutualidad el establecimiento y el edificio dedicados a estas organizaciones de defensa contra el lucro.⁷

Por su parte, Mario de la Cueva considera a la idea de la “mutualidad” como propia de la clase trabajadora y por lo tanto se refiere a ella dentro del contexto de la evolución histórica del derecho del trabajo y en particular como un antecedente directo de la previsión social, estimada ésta como parte del derecho del trabajo. En este orden de ideas, considera a la mutualidad como una forma de previsión colectiva adoptada por la clase trabajadora. Al respecto, textualmente señala que “ante el egoísmo y la negativa de la burguesía y de su Estado para crear un sistema de previsión, los trabajadores volvieron su mirada hacia ellos mismos y decidieron unirse para ayudar a quienes cayeran en estado de necesidad, mediante una aportación periódica tomada de su salario”.⁸

El mismo autor refiere que en el transcurso del tiempo, la idea de la mutualidad ha perdido fuerza, no obstante su indiscutible valor ético, en razón de sus propias debilidades, tales como su limitación a grupos relativamente reducidos, así como su carácter potestativo o voluntario, y por la extensión cada vez mayor, primero, de la previsión, y más tarde de la seguridad social.⁹

V. LA PREVISIÓN SOCIAL

Desde el punto de vista gramatical, Ramón García-Pelayo y Gross refiere que el término previsión significa “acción de prever, precaución. Lo que se prevé. Calidad de previsor, prudencia, precaución. Cálculo anticipado. Previsión de gastos”.¹⁰ Por su parte, en una contribución más del *Diccionario Jurídico*

⁷ Cabanellas, Guillermo, *op. cit.*, nota 1, t. II, p. 762.

⁸ Véase Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1998, t. II, p. 16.

⁹ *Ibidem*, p. 17.

¹⁰ García-Pelayo y Gross, *Diccionario Básico de la Lengua Española*, México, Ediciones Larousse, 1984, p. 457.

sobre Seguridad Social, elaborado conjuntamente por la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Gloria Sánchez Luna expresa, entre otras ideas, la siguiente: la previsión es “el juicio o conocimiento que se forma sobre los riesgos que pueden perjudicar al hombre en el porvenir y el esfuerzo a realizar, esto es, los medios que han de emplearse para prepararse en defensa contra ellos”. Menciona que la doctrina señala varios sistemas de previsión, que fundamentalmente se pueden dividir en tres clases: uno es el sistema individual que comúnmente se conoce como “ahorro”, otro son los sistemas colectivos que se desarrollan por medio de los seguros privados o bien a través de mutualidades organizadas por los propios trabajadores, y una tercera, pactada por los trabajadores y los patrones en las convenciones colectivas de trabajo, ya sea en un contrato colectivo de trabajo o en un contrato-ley, así como la que denomina la “previsión social en sentido estricto”.¹¹

Mario de la Cueva, por su parte, se ocupó del tema en diferentes etapas de su evolución histórica. Concretamente, en su clásica obra *Derecho mexicano del trabajo*, cuyo tomo II, que se ocupa de este tema, se publicó por primera vez en 1949, menciona entre otras interesantes ideas las siguientes:

El derecho mexicano del trabajo se puede descomponer en tres aspectos: el derecho individual del trabajo, el derecho protector de las mujeres y de los menores y la previsión social son el núcleo y la esencia del estatuto laboral, porque son las normas que se aplican inmediatamente al trabajador y porque son la reglamentación jurídica que aspira a realizar el derecho del hombre-trabajador a la existencia; son lo eterno del derecho del trabajo y deberán tener vigencia ahí donde trabaje un ser humano independientemente del régimen económico —capitalista, cooperativista, socialista o comunista—, pues si el orden jurídico no tolera que el hombre trabaje más de ocho horas en la fábrica, es porque peligra la salud, y este problema es idéntico en la fábrica de un capitalista o de una sociedad cooperativa o en las fábricas del Estado.

La previsión social es el contenido de una actividad social contemporánea, pero no ha surgido de la nada; su historia es la historia de la beneficencia, de la caridad y de la asistencia pública.

¹¹ Sánchez Luna, Gabriela, “Previsión social”, *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*, cit., nota 2, pp. 342-344.

Considera que la previsión social como doctrina e instituciones data de la época en que se inició la política social en Alemania, cuando se inicia el intervencionismo de Estado con la expedición del seguro social de Bismarck, de quien cita la frase: "...al trabajador importa no solamente su presente, sino también y acaso más su futuro y que era así porque en el presente le salva su esfuerzo, en tanto que el futuro es lo imprevisto y desconocido y por ello debe asegurarse". Distingue a la previsión social de la caridad, la beneficencia y la asistencia social, en razón de que éstas se fundan en la solidaridad humana, en tanto que aquella "...es un derecho de los trabajadores; es una contraprestación que les pertenece por la energía de trabajo que desarrollan y tienen a ella el mismo derecho que a la percepción del salario".¹²

En la misma obra afirma que en la medida en que la previsión social está referida a los trabajadores, sigue siendo parte del derecho del trabajo. Al expedirse la Constitución mexicana de 1917, la previsión social es un deber de los patrones y deriva de las relaciones de trabajo, por ello el Congreso Constituyente tituló al artículo 123 "Del trabajo y de la previsión social". La previsión social prevista en la Constitución sustituyó, en relación con los trabajadores, a la beneficencia y aun a la asistencia pública. Su contenido ha evolucionado de manera importante e incluso la propia Constitución ha experimentado reformas que han permitido la aparición de la seguridad social con características propias que han propiciado su reconocimiento como una disciplina jurídica distinta, si bien estrechamente relacionada con el derecho del trabajo.¹³

Muchos años después, el maestro Mario de la Cueva se ocupa de nuevo del tema de la previsión social en su obra *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, cuyo tomo II —en que trata dicho tema— se publicó por primera ocasión en 1979. En esta nueva obra, De la Cueva propone una primera definición de la previsión social en los términos siguientes:

...la previsión es la acción de los hombres, de sus asociaciones o comunidades y de los pueblos o naciones, que dispone lo conveniente para proveer a la satisfacción de contingencias o necesidades previsibles, por lo tanto, futuras, en el momento en que se presenten; esto es, la previsión es el trasplante del presente al futuro, la proyección de las necesidades presentes en el futuro, a fin de prever su satisfacción, el aseguramiento para el futuro de las con-

¹² Cueva, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1966, t. II, pp. 3-7.

¹³ *Ibidem*, p. 17.

diciones en que se desarrolla en el presente la existencia, o en una fórmula breve: la seguridad de la existencia futura, todo lo cual producirá la supresión del temor al mañana.¹⁴

En la misma obra plantea la clasificación de los sistemas de previsión en tres sistemas fundamentales: el sistema individual, que es el ahorro; los sistemas colectivos, que se desglosan en la mutualidad y el seguro privado, así como el sistema social, que a su vez comprende dos posibilidades: *a)* la contratación colectiva entre trabajadores y patrones, y *b)* la que denomina previsión social en sentido estricto.¹⁵

Las características concretas de cada uno de los sistemas mencionados, con base en la exposición transcrita de Mario de la Cueva, puede resumirse en los términos siguientes:

El sistema individual de previsión está basado en el ahorro individual, entendido éste como la renuncia a un consumo presente con vistas a una necesidad futura. De la Cueva apunta que este sistema sólo podía funcionar para los miembros de las clases sociales de ingresos elevados que pudieran generarles excedentes susceptibles de ser ahorrados, pero no para las mayorías que viven de la totalidad de sus ingresos.

Los sistemas colectivos son los métodos empleados por asociaciones o comunidades humanas o por fundaciones o instituciones públicas o privadas que se proponen contribuir a la solución del problema de la necesidad presente y futura de sus miembros o de quienes no son económicamente autosuficientes. Estos sistemas se desarrollan mediante la idea de la mutualidad, cuyas características ya han sido comentadas anteriormente, y del seguro privado, cuya naturaleza ha sido la de ser un negocio privado de carácter lucrativo, basado en análisis estadísticos y actuariales que permiten calcular los riesgos de tal forma que las aportaciones de los asegurados siempre sean superiores al costo de la atención y reparación de los siniestros consumados.

La idea de la previsión social en sentido estricto comprende básicamente dos fuentes: la impuesta por una norma jurídica constitucional y/o legal, y la que tiene su origen en las convenciones colectivas de trabajo celebradas entre los trabajadores y los patrones. En este sentido, la previsión social continúa siendo dirigida a la clase trabajadora fundamentalmente; sin embargo, ya no

¹⁴ Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, cit., nota 8, t. II, p. 13.

¹⁵ *Ibidem*, p. 97.

constituye un acto de beneficencia o una donación graciosa derivada de la bondad o el altruismo de quien aporte los recursos, sino un derecho de los trabajadores de carácter imperativo y que, por ello, puede ser exigido por la vía jurisdiccional ante alguna instancia legalmente prevista para ello. Las prestaciones correspondientes se proporcionan a través de uno o varios organismos especializados de naturaleza social. Su viabilidad se sustenta en la dilución de los riesgos entre todos los trabajadores y patrones sujetos a una relación jurídica de trabajo.

Por lo que se refiere a su contenido, éste ha tenido una evolución que requeriría algunas consideraciones específicas; sin embargo, desde el punto de vista del texto original de la Constitución, puede ser referido a los temas siguientes: regulación del trabajo de las mujeres y de los menores; derecho de los trabajadores a habitaciones cómodas e higiénicas; derecho de los trabajadores a capacitación y adiestramiento para el trabajo; responsabilidad patronal y derechos de los trabajadores en materia de riesgos de trabajo; adopción obligatoria por los patrones de medidas de seguridad e higiene en el trabajo; servicios relacionados con la colocación de trabajadores y la expedición de una legislación de seguridad social que, como tal, va más allá de la previsión social original, que se ocuparía de la atención de los estados de necesidad no sólo de la clase trabajadora, sino de algunos otros segmentos de la población que lo requieran en relación con la protección y preservación de la vida, de la integridad física, de la salud, de la maternidad, de situaciones de retiro, de la atención de los menores, así como de otros servicios que tienden a elevar la calidad de vida de los derechohabientes.

En relación con el trabajo de los menores, el artículo 123 constitucional se refirió al mismo en las fracciones II y III, en cuyas partes relativas señaló, respectivamente, que "...quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años"; agregando que "queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas". Cabe aclarar que en el texto original del precepto constitucional que se comenta, la edad mínima para laborar era de doce años, y no fue sino hasta la reforma constitucional publicada el 21 de noviembre de 1962 que se aumentó a los catorce años, como lo señala el texto vigente. Estas fracciones constitucionales están reglamentadas en la Ley Federal del Trabajo en el actual título quinto bis, que comprende los artículos 173 a 180.

Por lo que hace al trabajo de las mujeres, el artículo 123 constitucional se ocupa del mismo en la fracción V del apartado “A”, estableciendo algunas limitaciones a sus actividades, así como algunos derechos especiales, si bien cabe precisar que tales limitaciones y derechos especiales están establecidos en función de la protección de la maternidad, comprendiendo las etapas del embarazo, del parto y de la lactancia o puerperio, siendo importante aclarar que dicho enfoque data de la reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1974, ya que anteriormente algunas de las limitaciones que subsisten para los menores trabajadores eran extensivas a las mujeres trabajadoras por el sólo hecho de serlo, como las prohibiciones para el trabajo nocturno industrial, las labores insalubres y peligrosas, así como el trabajo en establecimientos comerciales después de las diez de la noche. A partir de las reformas constitucionales aludidas, que repercutieron también en algunos cambios legales, se considera que debe haber una plena igualdad de género en relación con los derechos y obligaciones laborales de los hombres y de las mujeres. La Ley Federal del Trabajo reglamenta el trabajo de las mujeres en su título quinto, que comprende los artículos 164 a 172.

Desde el texto original de la fracción XII del artículo 123 constitucional se establecía la obligación de las empresas de proporcionar a los trabajadores a su servicio habitaciones cómodas e higiénicas, si bien dicha obligación estaba matizada por algunas modalidades y condiciones que propiciaron que durante más de cincuenta años dicho derecho se hiciera efectivo sólo para algunos grupos de trabajadores, particularmente los que prestaban servicios para algunas empresas mineras, pesqueras y algunas entidades paraestatales, como Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, a través de sus respectivos contratos colectivos de trabajo, siendo también oportuno señalar que en muchas ocasiones el derecho habitacional de los trabajadores era precario tanto por su carácter temporal, sujeto a la vigencia de la relación de trabajo, como porque no implicaba el otorgamiento de vivienda en propiedad, sino acaso en arrendamiento o comodato.

Fue en virtud de la reforma constitucional publicada el 14 de febrero de 1972 a la fracción XII del apartado “A” del artículo 123 que se establecieron las bases para la creación de un Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, mediante la obligación generalizada de las empresas de efectuar aportaciones por cada uno de los trabajadores a su servicio, que al mismo tiempo que se constituirían en depósitos acreditables en cuentas individuales en favor de cada trabajador, integrarían el Fondo con el se se establece un sis-

tema de financiamiento que permitiría otorgar a los propios trabajadores créditos baratos y suficientes para adquirir en propiedad sus habitaciones. La misma fracción constitucional considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo tripartito que administraría los recursos del propio Fondo y que regularía las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrían adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

En reglamentación de esta disposición constitucional, en el mismo año de 1972 se modificaron los artículos 136 a 152 de la Ley Federal del Trabajo y se expidió la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que creó el organismo conocido coloquialmente como Infonavit, además de diversos reglamentos, reglas generales e instructivos en los que se precisan detalladamente las formas y procedimientos para el manejo de los créditos habitacionales.

El 10 de noviembre del mismo año se reformó el inciso *f* de la fracción XI del apartado “B” del artículo 123 constitucional a efecto de prever la creación de un sistema habitacional similar al antes descrito, pero aplicable a los trabajadores al servicio del Estado, encargándose su administración y operación al ya existente Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y al Fondo de la Vivienda respectivo (FOVISSSTE), incorporándose reformas y adiciones en la Ley del ISSSTE.

En la misma fracción XII del apartado “A”, pero en su párrafo tercero, se consignó desde 1917 la obligación patronal de establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad en aquellas empresas situadas fuera de las poblaciones, lo que propició la creación de las llamadas “escuelas artículo 123”, por medio de las cuales los patrones contribuyen a la alfabetización de sus trabajadores y de los hijos de éstos que, por la ubicación de la empresa, no estaban en posibilidad de acudir a las escuelas públicas. Es importante precisar que aunque dichas escuelas son establecidas y sostenidas por las empresas, los programas de estudios deben ser los expedidos por la Secretaría de Educación Pública, principio que desde hace muchos años fue confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Igualmente se reformó la fracción XIII del apartado “B” del artículo 123 constitucional para establecer otro sistema habitacional semejante, pero en favor de los miembros de las fuerzas armadas mexicanas, cuya administración y operación se le atribuyó al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) y al Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI).

Al respecto, se reformó y modificó en lo conducente la Ley del ISSFAM entonces vigente, y posteriormente sustituida por la actualmente en vigor de 2003, pero que preserva sin cambios el sistema habitacional respectivo.

El 9 de enero de 1978 se reformó la fracción XIII del apartado “A” del artículo 123 constitucional, reordenando su texto original a la fracción XII e incorporando a la XIII como nuevo derecho de los trabajadores la capacitación y el adiestramiento para el trabajo. En cumplimiento de la propia norma constitucional, se adicionó la Ley Federal del Trabajo con un nuevo capítulo, el tercero bis del título cuarto, que comprende los artículos 153-A a 153-W, y en los cuales se determinan los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación.

La fracción XIV del texto original del artículo 123 constitucional se ocupó de establecer la responsabilidad patronal en materia de riesgos de trabajo, previendo que dichos patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según el efecto producido por el riesgo, “...de acuerdo con lo que las leyes determinen”, por lo que esta temática ha sido minuciosamente reglamentada por la Ley Federal del Trabajo, primero la de 1931 y después la de 1970 en su título noveno, que comprende los artículos 472 a 515.

Cabe apuntar, a reserva de volver sobre esta cuestión posteriormente, que los riesgos de trabajo fueron también materia de la primera Ley del Seguro Social, expedida en 1943, manteniéndose sin embargo vigentes ambos ordenamientos, en atención a que la aplicación de la segunda depende de la afiliación que patrones y trabajadores hagan al seguro respectivo ante el organismo administrador de la seguridad social, esto es, ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

La fracción XV del texto original del artículo 123 de la Constitución se refiere a las obligaciones patronales en materia de higiene y seguridad en el trabajo, que comprenden básicamente la adopción de medidas preventivas de accidentes y enfermedades de trabajo. Esta temática ha tenido un desarrollo extraordinario en la normatividad reglamentaria, que comprende a la Ley Federal del Trabajo, al Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo, así como a numerosas normas oficiales mexicanas expedidas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La fracción XXV del texto original del artículo 123 constitucional, ahora del apartado “A”, se ocupa de regular el servicio para la colocación de trabajadores, estableciendo que será gratuito para éstos. Al respecto, se tiene conocimiento de la expedición del Reglamento de Colocación de Trabajadores,

que data de 1982, en el cual se reitera el carácter gratuito que este servicio debe tener para los trabajadores y se le confiere a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la facultad de autorizar y supervisar el funcionamiento de las agencias privadas dedicadas a esta actividad.

El texto original de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional establecía que se consideraría de utilidad social "...el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular". En la medida en que reformas posteriores a esta disposición ampliaron notablemente sus objetivos iniciales, se considera que se convirtió en el fundamento principal de la idea de la seguridad social, cuya evolución global a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial la ha convertido en una auténtica disciplina autónoma desde varios puntos de vista, quedando entonces la idea de la previsión social como el antecedente fundamental de la propia seguridad social, independientemente de que sus instituciones continúan vigentes, en particular para los trabajadores sujetos a una relación laboral.

VI. LA SEGURIDAD SOCIAL

El contenido y características de la seguridad social contemporánea constituye un tema de tal modo amplio y complejo, que no se pretende en este trabajo abordarlo de manera completa, sino en todo caso hacer referencia a los aspectos más generales sobre la misma.

En este sentido, una idea general de la seguridad social sería entenderla como un conjunto de principios, normas e instituciones que pretenden establecer, mantener y organizar mecanismos y sistemas de atención y de respuesta a los diversos estados de necesidad que enfrentan los miembros de la sociedad en general. Según Mario de la Cueva, "...la locución seguridad social adquirió su actual significado, como un ideal de los hombres y de los pueblos, a la terminación de la Segunda Guerra Mundial, así como también que el célebre Plan Beveridge, elaborado para Inglaterra en el año de mil novecientos cuarenta y dos, contribuyó poderosamente a su difusión en el mundo".¹⁶ Consi-

¹⁶ Cueva, Mario de la, *Síntesis del derecho del trabajo*, México, UNAM, 1965, p. 97.

dera que la seguridad social consiste en proporcionar a cada persona, a lo largo de su vida, los elementos necesarios para conducir una existencia que se corresponda con la dignidad de la persona humana.

Sin embargo, la actual seguridad social mexicana, aun cuarenta años después de lo expresado por De la Cueva en su célebre *Síntesis del derecho del trabajo*,¹⁷ está lejos de reunir las características de la idea general antes expresada. Es cierto que puede afirmarse la autonomía de la seguridad social como disciplina jurídica, incluso del derecho del trabajo, pero su ámbito de aplicación, su normatividad y sus instituciones continúan siendo parciales y fragmentadas.

En efecto, puede sostenerse la autonomía de la seguridad social desde varios puntos de vista: legislativo, porque se rige por leyes específicas diferentes de la Ley Federal del Trabajo, de donde originalmente surge; doctrinal, ya que cada vez en mayor medida diversos autores se especializan en temas de la seguridad social de manera independiente del derecho del trabajo, además de que se han publicado cada vez más obras sobre el tema fuera de las del derecho laboral; académico, en cuanto a que actualmente las escuelas y facultades de derecho consideran a la seguridad social como una asignatura distinta del derecho del trabajo, con sus propios planes y programas de estudios; así como también orgánico, en razón de que se han creado no una, sino varias instituciones que se ocupan de administrar los recursos y de proporcionar las diversas prestaciones que la normatividad respectiva establece; organismos, dependencias o instituciones que son diferentes de las que se encargan de la aplicación de las normas de trabajo. Cabe señalar que únicamente desde el punto de vista procesal, la seguridad social no ha adquirido ni se le ha otorgado autonomía, en la medida en que para el conocimiento, tramitación y resolución de las diversas controversias que se suscitan con motivo de la aplicación o de la inaplicación de sus normas, su propia legislación establece la competencia de autoridades jurisdiccionales originalmente creadas para atender otro tipo de conflictos, como son la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Como se ha comentado, la aplicación de la seguridad social en México sigue siendo parcial y fragmentada. Parcial porque, por una parte, no todos los estados de necesidad están atendidos, si bien los más importantes en razón de su impacto en la sociedad sí lo están, y por otra, porque no toda la población está protegida, sino sólo algunos sectores de ella, si bien actualmente de

¹⁷ *Idem.*

una o de otra forma puede reconocerse que la mayoría está cubierta, aunque sea parcialmente. Fragmentada porque tanto desde el punto de vista normativo como en el aspecto orgánico, la seguridad social está regida por diversos ordenamientos legales: la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México; la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; así como las diversas leyes del trabajo y/o de la seguridad social de los trabajadores públicos al servicio de las entidades federativas y de los municipios.

En el aspecto orgánico, y prácticamente como un reflejo de los ordenamientos legales antes mencionados, administran y organizan los servicios y prestaciones de la seguridad social, entre otros organismos: el Instituto Mexicano del Seguro Social; el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas; la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar); las diversas administradoras de fondos de retiro, sociedades de inversión especializadas en fondos de retiro y otras entidades relacionadas con los sistemas de retiro vigentes; así como diversas dependencias y entidades estatales encargadas de la administración y operación de la seguridad social de los trabajadores públicos de las entidades federativas y de los municipios.

Por la dimensión de su cobertura, puede considerarse como el ordenamiento legal más importante a la Ley del Seguro Social, y como el organismo administrador de seguridad social también más importante, al Instituto Mexicano del Seguro Social.

En atención a las características de este trabajo, sólo se hará referencia a los aspectos básicos del contenido de esta Ley, señalando que la misma establece un régimen obligatorio y otro voluntario (artículo 6o.). El régimen obligatorio comprende los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; así como guarderías y prestaciones sociales (artículo 11). El régimen voluntario comprende el seguro de salud para la familia y los seguros adicionales (artículos 240 y siguientes).

Cada uno de los seguros del régimen obligatorio determina su ámbito de aplicación personal; el tipo de prestaciones que otorga, que pueden ser en especie y en dinero; los tiempos de espera que se requieren, expresados en se-

manas cotizadas; las reglas y condiciones para la conservación y el reconocimiento de derechos en casos de baja o de reingreso al sistema, así como sus respectivos regímenes financieros, que se refieren a la determinación de los aportantes y de las cuotas correspondientes.

Expresado en términos muy concretos, el seguro de riesgos de trabajo sólo aplica para los trabajadores; en caso de que el riesgo produzca una incapacidad temporal o permanente, genera el derecho a servicios médicos, subsidios económicos, indemnizaciones o pensiones, según el caso concreto; no se requiere ningún tiempo de espera, sino que aplica de inmediato y por sus características no aplica la conservación ni el reconocimiento de derechos; las cuotas corresponden sólo al patrón y se cuantifican en atención a la peligrosidad de la actividad dentro de la empresa y posteriormente se aumentan o reducen en razón a la siniestralidad consumada del ejercicio anual anterior.

El seguro de enfermedades aplica para el asegurado y para sus beneficiarios, básicamente los miembros de su núcleo familiar primario; las prestaciones en especie se otorgan de inmediato y sin condiciones, pero las prestaciones en dinero sí requieren un tiempo de espera de cuatro semanas cotizadas, o de seis semanas cotizadas en los últimos cuatro meses en tratándose de trabajadores eventuales; se establece una conservación de derechos de ocho semanas a partir de la fecha de baja y no aplica el reconocimiento de derechos; las cuotas son de carácter tripartita aunque en diversas proporciones, siendo la patronal la aportación más importante.

El seguro de maternidad se aplica a las mujeres trabajadoras, pero también parcialmente a las esposas o concubinas de los asegurados, en particular las prestaciones médicas; respecto de las prestaciones en dinero, se requiere un lapso de espera de treinta cotizaciones semanales en un lapso de doce meses anteriores en relación con la fecha en la que se inicie el derecho a recibir el pago respectivo; la conservación de derechos es la misma que en el caso de las enfermedades generales y tampoco aplica el reconocimiento de derechos; las cuotas son las mismas que en el ramo de enfermedades generales, ya que ambos comparten el mismo seguro.

El seguro de invalidez y vida se aplica a los asegurados en caso de que se dictamine por el IMSS un estado de invalidez o el asegurado fallezca; se requiere un lapso de espera que puede ser de ciento cincuenta o de doscientas cincuenta semanas cotizadas, según el caso; de ser procedente, se genera el derecho a prestaciones médicas que se hace extensivo a los beneficiarios del asegurado, así como a prestaciones en dinero consistentes en el pago de una

pensión para el asegurado inválido o para los beneficiarios del asegurado fallecido, cuya cuantía está determinada en la Ley vigente en treinta y cinco por ciento del salario base de cotización promedio de las últimas quinientas semanas cotizadas, así como en diversos porcentajes sobre esa cuantía en tratándose de beneficiarios de un asegurado fallecido. La operatividad en el pago de las pensiones en la ley vigente depende de un conjunto de factores, de los cuales el más relevante es el saldo acumulado en la cuenta individual del asegurado; se establece la conservación de derechos por un lapso equivalente a la cuarta parte del tiempo cotizado. El pago de las cuotas también tiene un carácter tripartito, correspondiendo al patrón la más cuantiosa.

Por lo que se refiere al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, éste aplica para los asegurados, principalmente a los trabajadores; genera derechos a prestaciones médicas y económicas que se traducen en una pensión, que en la legislación vigente puede ser una renta vitalicia o un esquema de retiros programados con cargo a la cuenta individual de cada trabajador; para su aplicación se requiere un lapso de espera de mil doscientas cincuenta semanas de cotización, pero además alcanzar la edad de sesenta o de sesenta y cinco años para edad avanzada y vejez, respectivamente. La cuantía de las pensiones dependerá fundamentalmente del monto del saldo acumulado en la cuenta individual de cada asegurado, si bien la ley establece la idea de la pensión garantizada como aquella que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos respectivos a la edad avanzada o a la vejez y su monto mensual será equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal, cantidad actualizable en febrero de cada año conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, de tal modo que si el asegurado que reúna los requisitos legales no alcanza con su saldo a obtener una pensión mínima, el gobierno federal efectuará una aportación complementaria suficiente para asegurar el pago de la pensión garantizada correspondiente.

El seguro de guarderías y prestaciones sociales comprende dos ramos: el de guarderías, que consiste en proporcionar a la trabajadora madre o al trabajador padre divorciado o viudo que tenga la custodia de su(s) hijo(s) de entre cuarenta y tres días hasta cuatro años de edad, el servicio de cuidado durante la jornada de trabajo (artículo 201, Ley del Seguro Social), derecho que se adquiere de inmediato, pero que en la actualidad es insuficiente; se establece un periodo de conservación de derechos de cuatro semanas posteriores a la baja del asegurado(a); en tanto que el pago de las cuotas corresponde exclusivamente al patrón, quien debe enterar el uno por ciento del salario base de coti-

zación de todos y cada uno de sus trabajadores, independientemente de su edad, género o condición social o familiar, cantidad de la cual el ochenta por ciento se destina a este ramo y el veinte por ciento restante al ramo de prestaciones sociales.

Las prestaciones sociales se dividen a su vez en institucionales y de solidaridad social. Las primeras tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población, consistiendo básicamente en la promoción de actividades culturales, deportivas, recreativas, de superación y otras, a través de instalaciones tales como centros deportivos, teatros, centros vacacionales, centros de bienestar social, velatorios y otros servicios similares (artículos 208 y siguientes). Las prestaciones de solidaridad social se traducen en otorgar prestaciones médicas a núcleos de población que el Ejecutivo Federal determine como marginados (artículo 214, Ley del Seguro Social). El financiamiento de las prestaciones de solidaridad social corresponde a la federación y a los propios beneficiarios, muchas veces mediante trabajo comunitario (artículo 217, Ley del Seguro Social).

Los servicios de seguridad social que proporcionan el ISSSTE y el ISSFAM, en buena medida son similares a los que proporciona el IMSS, con diferencias en la determinación de los sujetos de aplicación: trabajadores al servicio del Estado federal y miembros de las fuerzas armadas (ejército, fuerza aérea y marina), respectivamente. En particular, el esquema pensionario de estos organismos es más favorable que el previsto en la Ley del Seguro Social, aunque, por lo mismo, en la actualidad se ha insistido en la situación crítica desde el punto de vista financiero, en especial del ISSSTE, si bien cabe señalar que en la Ley del ISSFAM se establece que su financiamiento en última instancia está garantizado por el gobierno federal, el que "...asume la obligación de cubrir en cualquier tiempo, los deficientes que impidan al mismo Instituto el pago de las prestaciones que deba erogar, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales del propio gobierno federal" (artículo 230).

Un estudio más específico y minucioso de los sistemas de seguridad social antes referidos y de los correspondientes a los trabajadores públicos de las entidades federativas y de los municipios; los previstos en algunos contratos colectivos de trabajo (en especial de diversos organismos públicos descentralizados); los relativos a algunas entidades del sector financiero; el que se aplica a algunos sectores específicos del servicio público, como el de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las particularidades del

derecho habitacional del trabajo y otras disposiciones más, excede con mucho los propósitos, objetivos y limitaciones de estas líneas, por lo que dicha tarea quedaría pendiente para una posterior y mejor oportunidad.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ARAIZA VELÁSQUEZ, Jaime, “Asistencia a la niñez”, *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*, México, ISSSTE-IMSS-UNAM, 1994.
- , “Asistencia social”, *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*, *cit.*
- BAUTISTA, Gilda, “Asistencia a los ancianos”, *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*, *cit.*
- CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Buenos Aires, Heliasta, 1976, ts. II y III.
- CUEVA, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1966, t. II.
- , *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1998, t. II.
- , *Síntesis del derecho del trabajo*, México, UNAM, 1965.
- GARCÍA-PELAYO Y GROSS, Manuel, *Diccionario Básico de la Lengua Española*, México, Ediciones Larousse, 1984.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Beneficencia”, *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*, *cit.*
- SÁNCHEZ LUNA, Gabriela, “Previsión social”, *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*, *cit.* 