

Panorama del régimen de seguridad social contenido en la ley del seguro social mexicana

Panorama of the social security regime in the Mexican social security law

Porfirio MARQUET GUERRERO*

RESUMEN: La Seguridad Social es una disciplina relativamente reciente, si se considera que la mayoría de los especialistas coinciden en que sus primeros antecedentes claros se remontan apenas al último tercio del siglo XIX, cuando Otto Von Bismarck promovió en Prusia las primeras leyes que crearon seguros sociales. Se consolidó de manera importante durante el siglo XX y particularmente en México con la expedición de la primera Ley del Seguro Social que entró en vigor en enero de 1943, la cual fue sustituida por la segunda que entró en vigor en 1973 y ésta a su vez por la actual que inició su vigencia en 1997, que por diversas razones es la más importante en México. En este ensayo se desarrolla una síntesis panorámica del contenido de esta Ley, incluyendo la delimitación conceptual de la materia; la descripción del marco jurídico vigente; así como de su estructura normativa y del contenido específico de

* Licenciado y Doctor en Derecho; Profesor de Carrera Definitivo por Oposición; Profesor Definitivo por Oposición de Derecho Individual del Trabajo, Derecho Colectivo del Trabajo y Derecho Procesal del Trabajo; Profesor de Seguridad Social; así como Director del Seminario de Derecho del Trabajo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador Nacional Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Contacto: <pmarquetg@derecho.unam.mx>. Fecha de recepción: 22/11/2018. Fecha de aprobación: 01/02/2019.

las prestaciones y de los servicios previstos en cada uno de los seguros que forman parte tanto del régimen obligatorio como del voluntario, en un lenguaje que pretende ser sencillo y que permite conocer los aspectos más importantes de la Ley del Seguro Social vigente en forma resumida no obstante su enorme complejidad.

PALABRAS CLAVE: Seguridad Social; Ley del Seguro Social; régimen obligatorio; régimen voluntario; seguros.

ABSTRACT: Social Security is a relatively recent discipline, considering that most specialists agree that its first clear history goes back to the last third of the 19th century, when Otto Von Bismarck promoted the first laws that created social insurance in Prussia. It was consolidated in an important way during the twentieth century and particularly in Mexico with the issuance of the first Social Security Law that came into force in January 1943, which was replaced by the second that came into force in 1973 and this in turn by the current one that began its validity in 1997, which for various reasons is the most important in Mexico. In this essay a panoramic synthesis of the content of this Law is developed, including the conceptual delimitation of the matter; the description of the current legal framework; as well as its normative structure and the specific content of the services and services provided in each of the insurances that are part of both the compulsory and voluntary schemes, in a language that is intended to be simple and that allows knowing the most important aspects of the Social Security Law in force in summary form despite its enormous complexity.

KEYWORDS: Social Security; Social Security Law; Obligatory Regime; Voluntary Regime; Insurance.

I. INTRODUCCIÓN

En atención a las características de la seguridad social en lo general y en su desarrollo en México en particular, hemos decidido denominar a nuestra contribución para la Revista de la Facultad de Derecho “Panorama del derecho de la seguridad social en México”, con el propósito de resaltar que por la amplitud y complejidad de esta disciplina y por las limitaciones naturales de extensión para este tipo de ensayos, sólo es posible exponer un auténtico “panorama” de esta materia, acotándola por una parte al aspecto jurídico y por otra al ámbito principalmente nacional.

En este orden de ideas y con el propósito de proponer un punto de partida para el desarrollo de este ensayo, se puede describir al derecho de la seguridad social como: “Un conjunto de principios de normas y de instituciones, que pretenden establecer, organizar y mantener mecanismos y sistemas de atención y de respuesta a los diversos estados de necesidad que enfrentan los miembros de la sociedad en general”.¹

Como puede observarse de la descripción teórica expresada en el párrafo anterior, se advierte la complejidad y amplitud que requieren los aludidos mecanismos y sistemas de atención y de respuesta que se deben establecer para poder resolver satisfactoriamente los diversos estados de necesidad que eventualmente pueden enfrentar los miembros de una sociedad en general. En efecto, la diversidad aplica tanto a los mecanismos y sistemas de atención, a las diferentes situaciones que impliquen estados de necesidad, como a la diversidad de las personas que tienen el carácter de miembros de una sociedad cualquiera.

Por otra parte, es evidente que los referidos estados de necesidad que eventualmente enfrentan las personas una sociedad civil, siempre han existido, ya que son inherentes a la vida misma y a

¹ MARQUET GUERRERO, Porfirio, *Los regímenes de seguridad social en México*, México, Porrúa, 2012, p. 47.

la convivencia social, razón por la cual nos proponemos en este ensayo primeramente describir la delimitación conceptual del término seguridad social, para diferenciarlo de otros instrumentos con finalidades semejantes; las diversas formas a través de las cuales los grupos humanos han enfrentado los diversos estados de necesidad de algunos de sus miembros, ello con una perspectiva histórica que permite describir al mismo tiempo las diversas maneras en como algunos miembros de una sociedad han auxiliado a otros, cuando estos últimos enfrentan un determinado estado de necesidad que no pueden resolver eficazmente por sí solos.

Después de la delimitación conceptual antes referida, pretendemos exponer como la evolución de las ideas y de la forma de mejorar gradualmente la eficiencia de la atención a los estados de necesidad, lo que ahora conocemos como seguridad social, ha logrado consolidar su autonomía ante otras ramas del conocimiento.

Establecido lo anterior, nuestro ensayo pretende describir cual es en la actualidad, el marco jurídico vigente en México, relativo desde luego a la seguridad social, así como también la forma en como está estructurada la normatividad respectiva en los diferentes ordenamientos nacionales vigentes.

También se pretende en este ensayo, describir los aspectos fundamentales relativos a la determinación de los sujetos de aplicación de la normatividad en materia de seguridad social, cuáles son las prestaciones a las que tienen derecho, así como cuál es el régimen financiero que permite su sustentabilidad económica.

Finalmente, por su importancia y trascendencia, se expresarán en el ensayo algunas consideraciones más específicas relacionadas con el tema del retiro ocupacional de los sujetos de aseguramiento previstos por la normatividad aplicable.

II. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La idea de llevar a cabo una delimitación conceptual de la seguridad social, tiene por objeto referir aquellas normativas e instituciones que tienen semejanzas importantes con los objetivos fundamentales de nuestra disciplina, pero que también presentan importantes diferencias específicas que determinan la autonomía de una frente a las otras. Al respecto, es pertinente mencionar como ideas principales la de la protección social, la beneficencia y la asistencia, que a su vez pueden ser públicas, privadas o sociales, el mutualismo y la previsión social.

Es importante señalar que estos conceptos, que generan cada una sus propias normas, principios e instituciones, se han significado como antecedentes o antecesoras de la seguridad social, en tiempos y circunstancias que no eran propicias para el surgimiento, desarrollo y consolidación de nuestra disciplina, pero que además, ante la inalcanzada consolidación de la seguridad social integral y universal, han subsistido hasta la actualidad como complementos o alternativas para importantes segmentos de la población en condiciones de mayor vulnerabilidad, así como para la cobertura de algunas contingencias que nuestra seguridad social actual no ha logrado cubrir. En este orden de ideas, nos referiremos a cada una de estas ideas para aludir a las semejanzas y diferencias que presentan frente a la seguridad social vigente en México.

A) LA PROTECCIÓN SOCIAL

Es común que se confundan las expresiones protección social y seguridad social. Aunque se trata de conceptos diferentes, en la actualidad se observa una tendencia a utilizar preponderantemente el término protección social incluso en sustitución del

de seguridad social, ya que según lo refiere Gabriela Mendizábal Bermúdez, reconocida académica de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y autora de importantes obras relativas a nuestra disciplina:

La seguridad social es un concepto que hoy en día se encuentra en sustitución por el de protección social y no porque sean sinónimos, sino porque los organismos internacionales encabezados por la ONU y la OIT han marcado la directriz hacia la segunda. Es en ese sentido que se hace inevitable la comprensión del piso de protección social (PPS), para entrar además al análisis de lo que puede significar para la población en general y en específico para las mujeres, quienes al hablar de seguridad social constituyen un grupo en estado de vulnerabilidad, y por ende resulta no sólo interesante, sino importante, saber que se espera del PPS con perspectiva de género.²

Por su parte, Alfredo Sánchez Castañeda, prestigiado Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, considera que la idea de la protección social surge como efecto de la insuficiencia de la seguridad social para proteger a todas las personas de la totalidad de las contingencias que pudieran afectarles. Textualmente dice este autor: “Ante las carencias de los alcances de la seguridad social, pero también a partir de ella, se empezará a construir la nueva noción de protección social, de ahí el surgimiento de algunas confusiones e interrelaciones conceptuales”.³

En este orden de ideas podemos concluir que la expresión protección social, aunque tiene objetivos similares a los de la se-

² MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela. “Piso de protección social y mujeres”, en Kurczyn Villalobos, Patricia (coord.), *Derechos Humanos en el Trabajo y la Seguridad Social*. Liber Amicorum: en homenaje al doctor Jorge Carpizo McGregor, México, IJ-UNAM, 2014, p. 281.

³ SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo, *La seguridad y la protección social en México*, México, UNAM, 2012, p. 21.

guridad social, supera conceptualmente las limitaciones de la segunda, particularmente porque pretende regular sistemas de protección a toda persona por el solo hecho de ser humana.

En este sentido dice Sánchez Castañeda: “La aparición de la protección social tiene un origen multifactorial: la pobreza, la aparición de trabajadores pobres, el incremento de personas sin trabajo, la existencia de trabajadores sin seguridad social, la aparición de grupos vulnerables, así como la necesidad de asegurar una protección universal a toda persona, por el hecho de ser humano”.⁴

A manera de conclusión en relación a estas expresiones, podemos señalar que la protección social es el género que comprende todas los mecanismos y sistemas de atención a las personas que lo requieren por enfrentar un estado de necesidad, los que quedaron descritos con anterioridad, en tanto que la seguridad social es una especie, entre dichos sistemas e instituciones que pretenden también proporcionar apoyo y atención a las personas de la sociedad civil que enfrentan estados de necesidad.

B) LA BENEFICENCIA Y LA ASISTENCIA

Las expresiones beneficencia y asistencia frecuentemente se utilizan de manera indistinta y en ambos casos según el origen de los recursos económicos que se utilizan para la consecución de sus objetivos, se les clasifica como privada, pública o social, dependiendo de si dichos recursos provienen del sector privado, del sector público o del sector social. Los aludidos objetivos, similares a los señalados respecto de la protección social, se refieren a la atención a estados de necesidad que enfrentan personas pertenecientes a segmentos de la población considerados, por diversas circunstancias, en situación de mayor vulnerabilidad. En este orden de ideas, aunque no se advierte una diferencia conceptual determinante entre beneficencia y asistencia, algunos autores consideran que

⁴ *Ibidem*, p. 20.

la primera fue utilizada con anterioridad, esto es, en épocas más remotas, así como también se dice que ese término estaba y aún está en la actualidad, a la atención de estados de necesidad más extremos; por otra parte, desde el punto de vista del origen de los recursos, se dice que el uso de la palabra beneficencia se ha dejado generalmente a los particulares, ya que cuando dichos recursos provienen del sector público se utiliza preponderantemente la expresión asistencia pública, lo que no impide que incluso ahora, también coexista la asistencia privada.⁵

En un ensayo publicado hace más de una década, citamos a Susana Thalía Pedroza de la Llave, quien en una de las voces con las que contribuyó a la obra colectiva denominada “Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social”, expuso como características de la beneficencia a “(...) la simplicidad, la universalidad, la residualidad, la precariedad, la gratuidad, la discrecionalidad, la transitoriedad y la adaptabilidad”, precisando que todas estas características no generan derechos exigibles desde el punto de vista jurídico, lo cual constituye su mayor debilidad.⁶

C) LA MUTUALIDAD

La idea de la mutualidad no pretendió sustituir a la beneficencia ni a la asistencia, sino que aparece al lado de ellas como una figura coadyuvante en la pretensión de proporcionar a un segmento de la población de los considerados en condición de mayor vulnerabilidad, particularmente los miembros de la clase trabajadora, medios de atención y de respuesta a los estados de necesidad de más incidencia. Aunque varios autores se ocupan de describir las

⁵ MARQUET GUERRERO, Porfirio, “Protección, Previsión y Seguridad Social en la Constitución Mexicana”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 3, julio-diciembre de 2006, p. 73.

⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 74. Véase también: *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*, México, ISSSTE-IMSS-UNAM, 1994.

principales características de la mutualidad, cabe citar la descripción que expresa el investigador Alfredo Sánchez Castañeda en los términos siguientes:

Régimen de prestaciones mutuas que sirve de base a determinadas asociaciones. Denominación que toman algunas de éstas. El campo de actividad de las mutuales se extiende al mejoramiento de las condiciones de vida de los miembros y a su desarrollo cultural. Se financian principalmente por cotizaciones de los adherentes. Los riesgos sociales cubiertos por las mutualidades están ligadas a las personas y no a sus bienes. Una mutual puede buscar la prevención de los riesgos sociales y la reparación de sus consecuencias.⁷

Mucho antes, Mario de la Cueva consideraba a la mutualidad como propia de la clase trabajadora y como un antecedente directo de la previsión social. Así como se dijo que el término protección social surge ante las limitaciones que en varios aspectos, afectan a la idea de la seguridad social universal, se puede afirmar que el mutualismo surge primero, como una medida adoptada por la propia clase trabajadora para proporcionar ayuda a algunos de sus propios miembros, cuando enfrentan contingencias que les generen un estado de necesidad, ya sea ante la ausencia de una normatividad que responsabilizara a los empleadores de los efectos de los riesgos de trabajo, o bien cuando el patrón considerado legal y objetivamente responsable, quedaba en situación de insolvencia para cumplir cabalmente los compromisos que le corresponden.⁸

⁷ SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo, *Diccionario de Derecho laboral*, 2ª ed., México, Oxford University Press, 2013, p. 105.

⁸ Cfr. *Ibidem*, pp. 74 y 75.

D) LA PREVISIÓN SOCIAL

La expresión previsión social tiene varios significados. Desde el punto de vista de los sistemas, algunos autores la dividen en tres clases: el sistema individual que se conoce como el ahorro, que a su vez puede entenderse como el sacrificio que una persona hace de disfrutar de una satisfacción presente para prevenir la posible atención de una necesidad futura; el sistema colectivo que se traduce en los seguros privados, o bien a través de las mutualidades organizadas preponderantemente por los trabajadores, en los términos comentados con anterioridad; un tercer sistema deriva de las convenciones colectivas celebradas entre los sindicatos de trabajadores y los empleadores o patrones.⁹ Para efectos de este ensayo, adoptaremos como significado de la previsión social, el conjunto de principios, normas e instituciones que regulan la atención de estados de necesidad de los trabajadores, a cargo básicamente de los empleadores, ya sea por establecerlos una normatividad o disposición de orden público o bien las convenciones colectivas de trabajo.

En México, existe un sistema normativo público en materia de previsión social desde 1917. En efecto, en ese año se expidió y entró en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que más de cien años después y con múltiples reformas, continua vigente, la cual incluyó entre sus disposiciones los artículos 27 y 123, que propiciaron que se le reconociera como la primera *Declaración de Derechos Sociales* con rango constitucional en el mundo, toda vez que se anticipó a la célebre Constitución alemana de Weimar de 1919. Específicamente, el artículo 123 por sí solo conformó el Título Sexto de la referida Constitución, el cual se denomina “*Del Trabajo y de la Previsión Social*”, es decir, en el contenido de sus originales treinta fracciones se desarrollaron no sólo temas de Derecho del Trabajo en sentido estricto, sino también de Previsión Social.

⁹ Cfr. MARQUET GUERRERO, Porfirio, *Los regímenes... op. cit.*, p.37.

Para Mario de la Cueva, la previsión social se distingue de la caridad, de la beneficencia y de la asistencia social, en que éstas se fundan en el humanismo entendido como expresión de la solidaridad humana, en tanto que la previsión social es un derecho de los trabajadores exigible frente al patrón en el contexto de una relación de trabajo.¹⁰

Por otra parte, si consideramos como ejes temáticos en materia de previsión social al derecho regulador del trabajo de las mujeres y de los menores de edad, al derecho habitacional de los trabajadores, a sus derechos en materia educacional, a la regulación de los riesgos de trabajo, a la regulación de las obligaciones patronales en materia de seguridad e higiene, al derecho al empleo y al servicio de colocación de trabajadores, así como a la promoción por parte del Estado de cajas de seguros populares destinadas a atender situaciones de invalidez, muerte, cesación involuntaria del trabajo, accidentes y otros fines análogos que pueden afectar a los referidos trabajadores, encontramos que de las treinta fracciones que originalmente integraron el artículo 123 constitucional, varias de ellas se refirieron a temas de previsión social.

En efecto, las fracciones II, III, V y parte final de la XI desde su versión original, se ocuparon de regular con sentido proteccionista, el trabajo de las mujeres y de los menores de dieciséis años; la fracción XII se refirió a la obligación patronal, bajo algunas modalidades, de proporcionar a los trabajadores a su servicio, habitaciones cómodas e higiénicas; las fracciones XIV y XV determinaron la responsabilidad patronal en materia de riesgos de trabajo, tanto mediante obligaciones preventivas a través de normas de seguridad y de higiene, como por medio de la obligación del pago de indemnizaciones cuando los accidentes y enfermedades de trabajo provoquen en los trabajadores la muerte o incapacidades temporales o permanentes; la fracción XXV estableció que el servicio para la colocación de trabajadores será gratuito para és-

¹⁰ DE LA CUEVA, Mario, *Derecho Mexicano del Trabajo*, México, Porrúa, 1966, t. II, p. 15.

tos, disposición que pretende coadyuvar al derecho al empleo en favor de los trabajadores; la fracción XXVIII estableció la figura del *patrimonio de familia*, el cual ha sido materia de regulación legal por el Derecho Civil sin perjuicio de su carácter social, señalando que las leyes determinarán qué bienes lo constituyen, los cuales se declaran inalienables, inembargables, no sujetos a gravámenes reales y transmisibles por herencia con simplificación de las formalidades inherentes a los juicios sucesorios; la fracción XXIX en su versión original, señalaba como de interés social la promoción de la constitución de cajas de ahorro y de previsión para que los propios trabajadores organizaran medios de atención a las contingencias a las que estaban expuestos por situaciones de invalidez, muerte, accidentes, muerte y cesación involuntaria del trabajo; finalmente, la fracción XXX determinó considerar de utilidad social la constitución de sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Posteriormente, el artículo 123 constitucional ha experimentado numerosas reformas, alguna de las cuales han modificado fracciones relativas a temas de previsión social, aunque sin variar su esencia, como las relativas a la regulación del trabajo de las mujeres que a partir de 1975, al determinar expresamente la igualdad jurídica de ambos géneros, acotó a la protección de la maternidad; la referida a la regulación del trabajo de los menores que en 1962 había incrementado la edad mínima para poder ser trabajador a catorce años y que apenas en 2014 aumentó a quince años la edad mínima para trabajar; la de la fracción XII que se ocupaba originalmente de la obligación patronal de proporcionar habitaciones para los trabajadores, que al determinar en 1972 la creación del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de un organismo autónomo que lo administrara para sistematizar acciones de vivienda en beneficio de los trabajadores, principalmente mediante el otorgamiento de créditos baratos y suficientes, transformó esta normatividad de ser materia del derecho del trabajo en el contexto de una relación laboral, a ser materia de la seguridad

social, al colectivizar solidariamente los derechos y las obligaciones respectivas; en 1978 se modificó el texto de la fracción XIII para elevar a rango constitucional el derecho de los trabajadores y la obligación patronal relativa a la capacitación y el adiestramiento; en 1929 se reformó la fracción XXIX para establecer como de interés público la expedición de una Ley del Seguro Social que regulara la protección de los grupos vulnerables de la población ante las contingencias derivadas de los accidentes y de las enfermedades, así como de las situaciones de maternidad, invalidez, muerte, cesación involuntaria del trabajo y vejez, agregándose en 1974, el servicio de guarderías, con lo cual esta temática originalmente de previsión social pasó a ser la base fundamental para la creación y desarrollo de la seguridad social en México.

E) LA AUTONOMÍA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Actualmente, la generalidad de la doctrina considera que la seguridad social ha adquirido su autonomía respecto de otras disciplinas del orden jurídico, en particular del Derecho del Trabajo con el cual conserva vínculos estrechos e importantes. Los principales rasgos que sustentan la autonomía referida son los que aluden a los criterios normativo, doctrinal, orgánico y académico. El criterio normativo se sustenta en el hecho de que la seguridad social ha sido expresamente incorporada al texto constitucional mexicano, desde la reforma de 1929 a la fracción XXIX del artículo 123, por medio de la adición llevada a cabo en 1960 al mismo precepto constitucional con un apartado “B”, cuya fracción XI consignó expresamente los principios fundamentales en materia de seguridad social aplicable a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, así como a través de la reforma a la fracción XII del apartado “A” del mismo numeral constitucional, por medio de la cual se creó el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Complementariamente se han expedido a nivel de legislación ordinaria, tres versiones de la Ley del Seguro Social, vigentes desde 1943, 1973 y 1997; tres versiones de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Ley del ISSSTE), vigentes desde 1960, 1984 y 2007; tres versiones de Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (Ley del ISSFAM), vigentes desde 1961, 1976 y 2003; la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Ley del INFONAVIT), vigente desde 1972; así como dos versiones de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, vigentes desde 1994 y 1996, todas ellas referidas exclusivamente a cuestiones de seguridad social.

Desde el punto de vista doctrinal, en la segunda mitad del siglo XX se han editado numerosas obras dedicadas básicamente a la seguridad social. Derivado de la autonomía normativa, en el aspecto orgánico, se han creado organismos autónomos dedicados exclusivamente a aspectos de la materia, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, diversos institutos de seguridad social para los servidores públicos de los gobiernos de las entidades federativas y municipios; así como diversas entidades operadoras del Sistema de Ahorro para el Retiro. Finalmente, desde el punto de vista académico, se ha generalizado la impartición de la seguridad social como una asignatura obligatoria en programas de estudio de instituciones de educación superior, todo lo cual ha consolidado la autonomía de la seguridad social de cualquier otra disciplina.

III. MARCO JURÍDICO VIGENTE DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

Prácticamente de lo expuesto en relación con la autonomía normativa de la seguridad social, se desprende el marco jurídico vigente, precisando en todo caso que se concreta en los ordenamientos constitucionales y legales vigentes, ya que incluso en las leyes que han tenido tres versiones, la más reciente sigue vigente toda vez que ninguna de las citadas ha sido abrogada o derogada, por lo que para evitar repeticiones innecesarias, nos remitimos a lo expuesto en los aludidos párrafos anteriores. En todo caso, se podrían agregar los numerosos reglamentos que derivan de las referidas leyes ordinarias, principalmente de la del Seguro Social y la del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores,¹¹ sin embargo por la limitación de extensión de este ensayo, nos limitamos a hacer la referencia correspondiente sin especificar las denominaciones de cada uno de los reglamentos vigentes.

IV. LA ESTRUCTURA NORMATIVA DE LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL VIGENTE

La Ley del Seguro Social vigente a partir del 1º de julio de 1997, se desarrolla a través de una estructura normativa en la que inicialmente se expresan principios de carácter general de la seguridad social en general, por lo que hace a sus fines fundamentales: garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo de la población derechohabiente; la referencia genérica de las dependencias, entidades y organismos que administran la seguridad social, las cuales han

¹¹ MARQUET GUERRERO, Porfirio, *Los regímenes... op. cit.*, pp. 99-118.

sido expuestas en el apartado anterior relativo a la autonomía orgánica de nuestra disciplina, cada uno de los cuales ha sido creado por una ley específica, en la que se establece su naturaleza jurídica, su integración, su estructura orgánica y administrativa, su patrimonio, su funcionamiento, así como sus atribuciones y funciones; se determinan los regímenes de seguridad social que se regulan, específicamente el obligatorio y el voluntario, los cuales se establecen en específico en la Ley del Seguro Social, aunque también en la del ISSSTE; se regulan también en estos ordenamientos y en el que regula el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, las obligaciones a cargo de los empleadores; en especial en las leyes del Seguro Social y del INFONAVIT, se regulan diversos aspectos en materia de responsabilidad de los sujetos obligados, principalmente de los patrones, específicamente en los supuestos de relaciones laborales triangulares que generan un esquema de subcontratación; en particular en la Ley del Seguro Social y en la del ISSSTE, se regulan los diversos seguros que integran el régimen obligatorio: riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, denominado de salud en el segundo ordenamiento legal mencionado, de invalidez y vida, así como de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; en el primer ordenamiento se incluye el seguro de guarderías y prestaciones sociales que en la Ley del ISSSTE se regula con la denominación de servicios sociales y culturales. Por otra parte, en el régimen voluntario, la Ley del Seguro Social regula el denominado de Salud para la Familia y los Seguros Adicionales, en tanto que en la Ley del ISSSTE se establece las figuras de la continuación voluntaria y la de incorporación voluntaria, las que la Ley del Seguro Social contempla dentro del régimen obligatorio, lo que técnicamente es discutible.

Particularmente la Ley del Seguro Social regula quienes son los sujetos destinatarios de la normatividad respectiva, tanto en calidad de sujetos obligados como de derechohabientes, que incluye asegurados, pensionados y beneficiarios de unos y de otros. Igualmente se establece en la regulación específica de cada uno de los seguros antes citados, el otorgamiento de prestaciones, las cua-

les se clasifican en prestaciones en especie a través de los servicios de atención médica en diversos niveles, así como en prestaciones económicas, que se desglosan en subsidios, indemnizaciones y pensiones.

Finalmente, la Ley del Seguro Social y la del ISSSTE en forma similar, regulan de manera específica las contingencias cubiertas, las prestaciones y el sustento financiero de cada uno de los seguros tanto del régimen obligatorio como el voluntario.

V. LAS PRESTACIONES Y LOS SERVICIOS PREVISTOS EN CADA UNO DE LOS SEGUROS EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

Cada uno de los seguros antes mencionados está regulado por apartados normativos específicos, en los que se determinan las contingencias cubiertas, las prestaciones que se otorgan, las condiciones y requisitos respectivos para su otorgamiento, así como el correspondiente régimen financiero que sustenta cada uno. En atención a las características de este ensayo, haremos a continuación una exposición sintética, sin entrar en detalles, de los aspectos anteriores referidos a cada uno de los seguros regulados por la Ley del Seguro Social, tanto del régimen obligatorio como del voluntario.

A) EL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO

Este seguro, regulado en los artículos 41 a 83 de la Ley del Seguro Social (LSS), cubre las contingencias consistentes en los accidentes y las enfermedades que pueden experimentar los trabajadores, en ejercicio o con motivo del trabajo y que les producen la muerte o una incapacidad para trabajar, la que puede ser total o parcial, temporal o permanente. Ocurrido y calificado el siniestro,

tro por el organismo al que se atribuye la aplicación de la Ley del Seguro Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el trabajador afectado tiene derecho en todos los casos, a recibir la atención médica que se requiera y en caso de que la incapacidad sea temporal, también a un *subsidio* equivalente al salario base de cotización durante un máximo de 52 semanas; en caso de que la incapacidad sea permanente parcial hasta del 25% respecto de la total, el trabajador afectado tendrá derecho a una *indemnización* y la incapacidad que excede de ese porcentaje pero no del 50%, puede optar por el pago de una *indemnización* o por el pago de una *pensión* que se le cubrirá *mensualmente* en forma *vitalicia*; de rebasar la incapacidad permanente el 50%, el trabajador tendrá invariablemente el derecho a una *pensión mensual vitalicia*. En caso de muerte, los beneficiarios, viuda(o) y huérfanos o en su defecto los ascendientes del fallecido, tendrán derecho a la atención médica general y al pago de diversos montos de pensión, mientras conserven los requisitos respectivos que establece la Ley para tener el carácter de beneficiarios. En relación a este seguro, la cuantía de las pensiones se determina en relación al monto del salario base de cotización y al grado de la incapacidad permanente cuando es parcial, estableciendo la Ley un 70% del referido salario, cuando la incapacidad permanente es total.

El sustento financiero de este seguro está basado en el pago de cuotas por cada trabajador exclusivamente patronales, cuya cuantía inicial depende del grado de peligrosidad de la actividad de cada empresa, la que puede aumentar o disminuir en los ejercicios anuales siguientes, dependiendo del nivel de siniestralidad reportado por el propio empleador en base a los riesgos consumados durante el año anterior, sin considerar a los accidentes en trayecto.

B) EL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD

Este seguro, regulado en la LSS en los artículos 84 a 111, en el ramo de enfermedades, cubre las contingencias derivadas de un

padecimiento, entendido como ausencia de salud, originado por circunstancias ajenas a la relación de trabajo, incluyéndose los accidentes ocurridos al margen de la propia relación laboral; en el ramo de maternidad, cubre las necesidades que enfrentan las mujeres, trabajadoras aseguradas o beneficiarias de un asegurado, en situación de embarazo, durante el parto y en el período de lactancia. En todos los casos y bajo ciertos requisitos en el ramo de maternidad, los asegurados y sus beneficiarios tienen derecho a la atención médica que se requiera, siendo esta prestación una de las de mayor importancia y trascendencia, principalmente para la clase trabajadora, desde los orígenes de la seguridad social.

Particularmente la mujer asegurada, si cumple un período mínimo de cotización de por lo menos 36 semanas antes de la fecha probable de parto, tiene derecho también a un *subsidio* en dinero equivalente al 100% del salario base de cotización durante doce semanas, distribuidas en forma flexible antes y después del parto.

Por lo que hace al sustento financiero de este seguro, la LSS establece un complejo esquema de cuotas tripartitas, en el que los empleadores asumen la mayor parte, después los trabajadores mediante descuentos a sus salarios y en menor proporción el Gobierno Federal.

C) EL SEGURO DE INVALIDEZ Y VIDA

Como lo sugiere su denominación, este seguro, regulado en los artículos 112 a 151 de la LSS, cubre las contingencias derivadas de situaciones de invalidez del asegurado, así como el estado de necesidad que enfrentan los beneficiarios de un asegurado que fallece, quien se entiende era el único o principal proveedor de su familia. La descripción normativa de la invalidez es compleja, ya que combina una afectación orgánica que disminuye la capacidad productiva del asegurado, la disminución de su percepción en un 50% o más y que ambos factores se refieran a la actividad habitual

del asegurado, todo sujeto a la calificación del IMSS. El ramo de vida se genera cuando muere el asegurado quien tenía a su cargo un núcleo familiar. En ambos casos, tanto la invalidez como la muerte deben ser producidas por situaciones ajenas a la relación de trabajo.

Tanto en el ramo de invalidez como en el de vida, el asegurado y sus beneficiarios tienen derecho, si cumplen un lapso mínimo de cotización de 150 o de 250 semanas, a recibir del IMSS atención médica. También tienen derecho a recibir como prestación económica, pensiones mensuales de carácter vitalicio, en el supuesto del asegurado dictaminado como sujeto de invalidez y en su caso, los beneficiarios mientras sigan cumpliendo los requisitos legales establecidos para ello. La cuantía de las pensiones es variable según corresponda al propio asegurado en situación de invalidez, o a la viuda(a), huérfanos o ascendientes.

El sustento financiero es similar al seguro anterior, es decir, se basa en un esquema de cuotas tripartitas en las que el patrón y demás sujetos obligados cubren la parte más importante, después el asegurado mediante retenciones a su salario y por último el Gobierno Federal.

D) EL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ

Este seguro, regulado en la LSS por los artículos 152 a 200, pretende cubrir las contingencias y consecuentes estados de necesidad que enfrentan los asegurados que cumplen las edades mínimas de 60 a 65 años, que han cotizado ante el IMSS por lo menos 1,250 semanas y que se separan o son separados del empleo y deciden ejercer el derecho a las prestaciones correspondientes. Cabe señalar que el supuesto ramo de *retiro*, en realidad no tiene esa calidad, sino que se puede entender como el género de los otros dos, *cesantía en edad avanzada y vejez*, o bien como una especie de fondo de ahorro. Por otra parte, la radical modificación que experimentó este seguro en relación a la legislación anterior, pasando de un

sistema de beneficios definidos a uno de beneficios indefinidos en base a un sistema de ahorro y capitalización individual, mediante un esquema de cuentas individuales, propicia que esta regulación sea desde que se instauró, materia de polémica y discusión irreconciliable.

Las principales razones que pretenden justificar este cambio, se refieren a un gradual pero importante incremento en el promedio de vida de los asegurados, que propicia que cada vez más personas cumplan los requisitos para generar el derecho a las prestaciones correspondientes y que además los ejercen por mayor tiempo. Adicionalmente se alude también a una evolución epidemiológica que ha incrementado los casos de enfermedades crónico degenerativas, a las que las personas de mayor edad son más proclives, que requieren atención médica más costosa, a mayor número de pacientes y prácticamente permanentes hasta la extinción de la vida del derechohabiente y de sus beneficiarios, todo lo cual hizo que con el sistema anterior, la sustentabilidad financiera de las instituciones de seguridad social, incluido el IMSS, se vieran seriamente en riesgo.

Por ello, en 1995 el Gobierno mexicano decidió adoptar con adaptaciones, el modelo instaurado en Chile hace más de 35 años,¹² en el que el monto y el pago de las pensiones no se determina por la base de cotización de los últimos años del asegurado, sino en base al nivel de una tasa de referencia aplicada sobre el saldo final de los depósitos acreditados en las cuentas individuales de los asegurados, haciendo depender el monto de la pensión de retiro de la capacidad de ahorro de cada asegurado durante el tiempo en el que cotice, que la LSS fija en un mínimo de 1250 semanas. La regulación del régimen financiero en la LSS, se basa en un esquema de cuotas tripartita, en el que los patrones pagan la totalidad del ramo de retiro (2% del salario base de cotización), así como la parte más cuantiosa de los otros dos ramos, cuya di-

¹² Cfr. MORALES RAMÍREZ, María A., *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano*, México, IJ-UNAM, 2005.

ferencia entre ellos dejó de tener sentido en el sistema de la Ley vigente, en segundo término los asegurados trabajadores y en tercero el Gobierno Federal. Éste último sin embargo, con la legislación vigente, según lo establecen los artículos transitorios tercero, quinto y séptimo del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de diciembre de 1995, asumió otras cargas financieras derivadas de las normas de transición, principalmente la que establece que asume el costo de las pensiones que estaban en curso de pago hasta antes del 1º de julio de 1997, más las que se han agregado después al ejercer los asegurados que han cotizado bajo la vigencia de las dos leyes, su derecho de opción en favor de la Ley anterior, así como los que se retiren en periodo de conservación de derechos.

Cabe mencionar que en la LSS vigente, se determinó que la administración de los recursos depositados en las cuentas individuales corresponde a sociedades mercantiles denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES). Desde entonces y hasta ahora, se han constituido diversas Administradoras y en la actualidad siguen funcionando diez AFORES, de las cuales ocho son netamente privadas, una es mixta, AFORE XXI, ya que el IMSS detenta el 50 % del capital accionario y una pública: PENSIONISSSTE, órgano desconcentrado del ISSSTE.

E) EL SEGURO DE GUARDERÍAS Y PRESTACIONES SOCIALES

Este seguro, regulado en la LSS por los artículos 201 a 217, comprende los ramos de guarderías y de prestaciones sociales. El primero cubre el riesgo de no poder proporcionar cuidados durante su jornada de trabajo a sus hijos de la primera infancia de los trabajadores, madres en general y padres en determinados supuestos, mediante servicios especializados a cargo del IMSS en instalaciones, infraestructura, mobiliario, equipo y con personal adecuados. Las prestaciones sociales se dividen en institucionales y de solidaridad social, teniendo por objeto las primeras, el

fomento a la salud, la prevención de accidentes y enfermedades y la elevación de la calidad de vida de la población, mediante servicios que el IMSS proporciona en instalaciones, infraestructura, mobiliario, equipo y con personal idóneo, tales como tiendas, velatorios, teatros, centros de bienestar social, centros vacacionales e instalaciones deportivas; en tanto que las de solidaridad social se traducen por ahora en atención médica a núcleos de población en situación de extrema pobreza y marginación determinados por el Poder Ejecutivo Federal.

El sustento financiero de estos servicios proviene el de guarderías y prestaciones sociales institucionales, de una cuota patronal del 1% del salario base de cotización de cada trabajador; en tanto que los de solidaridad social, de recursos de la Federación.

F) EL SEGURO DE SALUD PARA LA FAMILIA

Este seguro corresponde al régimen voluntario y está regulado por los artículos 240 a 245 de la LSS. Su objetivo fundamental es proporcionar atención médica a familias que sin ser sujetos de un régimen de seguridad social, soliciten su aplicación voluntaria al IMSS, debiendo formalizarse mediante un convenio individual o colectivo, incluidos trabajadores mexicanos en el extranjero respecto de familiares residentes en México. Los sujetos beneficiarios de estos servicios son los integrantes de un núcleo familiar primario, de familiares adicionales o de una sola persona sin familia. Los padecimientos que pueden ser atendidos no incluyen los preexistentes, ni los sistémicos, ni las adicciones; algunos padecimientos son atendibles después de diversos lapsos de espera en relación a la fecha de inscripción. Su vigencia es por tiempo determinado y puede ser renovada.

El sustento financiero proviene de cuotas que deben ser cubiertas por los propios sujetos de aseguramiento y cuya determinación cuantitativa corresponde fijarla anualmente al Consejo

Técnico del IMSS, mediante un esquema de tarifas diferenciadas según la edad de cada miembro de la familia.

G) LOS SEGUROS ADICIONALES

Están regulados en la LSS por los artículos 246 a 250. Conceptualmente el artículo 246 establece que el IMSS podrá contratarlos para satisfacer prestaciones económicas pactadas en los contratos colectivos de trabajo o en los contratos-ley que fueran superiores a los de la misma naturaleza que los establecidos en la propia LSS. El carácter superior de las prestaciones puede referirse a la cuantía de las prestaciones económicas, a la reducción de las edades mínimas establecidas como requisitos de procedencia, o a cualquier condición que se traduzca en condiciones o prestaciones superiores a las legales. Se acota su ámbito de aplicación sólo a las prestaciones económicas previstas en los seguros de riesgos de trabajo, invalidez y vida, así como retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, por tanto no aplica a prestaciones médicas o sociales i a los seguros de enfermedades y maternidad ni de guarderías y prestaciones sociales.

Por su complejidad e implícita triangulación operativa, en la práctica se advierte que algunos contratos colectivos de trabajo que establecen este tipo de prestaciones e incluso otras, son proporcionadas directamente por las empresas en ocasiones en coordinación con el IMSS cuando se trata de prestaciones de índole complementario, como es el caso de Petróleos Mexicanos, que no se ha incorporado al IMSS o de la Comisión Federal de Electricidad y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), que establecen prestaciones complementarias, en especial subsidios y pensiones.¹³

¹³ Cfr. MARQUET GUERRERO, Porfirio, *Los regímenes... op. cit.*

VI. CONSIDERACIONES FINALES

No obstante que la Seguridad Social es una disciplina relativamente reciente, considerando que la doctrina en general, coincide en señalar como los primeros antecedentes claros a nivel mundial, las leyes promovidas por Bismarck en Prusia en el último tercio del siglo XIX. Durante el siglo XX se consolidó en muchos países del mundo, desde luego con diferentes niveles de desarrollo. En México, después de establecerse la base jurídica fundamental mediante la reforma constitucional de 1929 a la fracción XXIX del artículo 123, logró una consolidación importante al entrar en vigor la primera Ley del Seguro Social en enero de 1943. La vigente Ley del Seguro Social que inició su vigencia en 1997, regula aceptablemente la atención sistemática de los principales estados de necesidad de los grupos vulnerables de la población, de manera relevante de la clase trabajadora con el concurso del sector patronal que es el que tiene la capacidad productiva y contributiva más importante.

En términos generales puede considerarse inclusive que la legislación mexicana en materia de seguridad social cumple los lineamientos principales contenidos en el Convenio número 102, Norma mínima de seguridad social, de la Organización Internacional del Trabajo, el cual fue aprobado por la Conferencia General en 1952 y fue también ratificado por México, si bien no debe soslayarse que algunos aspectos de dicho Convenio aún no han sido regulados por nuestro país, en particular el que se refiere al seguro de desempleo y que subsiste alguna polémica respecto de la convencionalidad de las modificaciones que la Ley del Seguro Social de 1997 y después la del ISSSTE de 2007 incorporaron en relación al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, por lo que hace al carácter preponderantemente privado de las administradoras de los fondos de retiro de los trabajadores.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DE LA CUEVA, Mario, *Derecho Mexicano del Trabajo*, México, Porrúa, 1966, t. II.
- Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*, México, ISSSTE-IMSS-UNAM, 1994.
- MARQUET GUERRERO, Porfirio, *Los regímenes de seguridad social en México*, México, Porrúa, 2012.
- , “Protección, Previsión y Seguridad Social en la Constitución Mexicana”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 3, julio-diciembre de 2006, pp. 69-89.
- MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela, “Piso de protección social y mujeres”, en KURCZYN VILLALOBOS, Patricia (coord.), *Derechos Humanos en el Trabajo y la Seguridad Social. Liber Amicorum: en homenaje al doctor Jorge Carpizo McGregor*, México, IIJ-UNAM, 2014.
- MORALES RAMÍREZ, María A., *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano*, México, IIJ-UNAM, 2005.
- SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo, *Diccionario de Derecho laboral*, 2^a ed., México, Oxford University Press, 2013.
- , *La seguridad y la protección social en México*, México, UNAM, 2012.