

Importancia de la enseñanza de la seguridad social en las Facultades de Derecho

Porfirio Marquet Guerrero*

SUMARIO: 1.- Introducción. 2.- Autonomía doctrinal de la Seguridad Social. 3.- Autonomía legislativa de la Seguridad Social. 4.- Autonomía orgánica de la Seguridad Social. 5.- Autonomía didáctica y académica de la Seguridad Social. 6.- Comentarios complementarios.

1.- INTRODUCCIÓN

El pasado 8 de noviembre de 2010, el Señor Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Doctor Ruperto Patiño Manffer, informó a los señores directores de los seminarios de la propia Facultad, de la creación de la Revista trimestral “Seminarios de la Facultad de Derecho”, convocando a los aludidos directores a contribuir con un artículo jurídico de la especialidad del Seminario respectivo para integrar el primer número. En atención a dicha iniciativa, que sin duda contribuirá

notablemente a mejorar la calidad de las actividades académicas que se llevan a cabo en nuestra Facultad, hemos elaborado el presente artículo en cuyo contenido se incluyen argumentos que pretenden confirmar la conveniencia de mantener a la asignatura de *Derecho de la Seguridad Social* con el carácter de troncal u obligatoria en el Plan de Estudios de la propia Facultad, recogiendo para ello esencialmente argumentos que comparten los demás profesores de la materia. Sirvan estas primeras líneas para expresar nuestra felicitación al Señor Director de la Facultad por su acertada iniciativa, la que sin duda coadyuvará a la consolidación del prestigio de la Facultad de Derecho de la UNAM.

En la actualidad la *Seguridad Social* es una asignatura cuya impor-

* Director del Seminario de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

tancia fundamental es reconocida por el Estado y por la sociedad en general. En mayor medida que otras materias, la *Seguridad Social* tiene un carácter multidisciplinario, de tal suerte que el conocimiento y la comprensión integral de su contenido no son posibles para los especialistas de una sola rama del conocimiento, sino que se requiere la consulta y comunicación permanente con los especialistas de otras disciplinas del saber humano, entre las que destacan al lado del derecho, la estadística, la actuaría, las finanzas, la medicina, la demografía, la ingeniería industrial, entre otras.

Sin embargo, para los efectos del tema materia de este ensayo, la idea de estas líneas es la de hacer referencia a los aspectos de naturaleza jurídica, que son los que representan la materia de enseñanza en las escuelas y facultades de derecho del mundo en general, de América Latina, de México y de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en particular.

Uno de los motivos fundamentales por los que la *Seguridad Social* ha alcanzado una importancia relevante, lo que explica y justifica también la importancia de su conocimiento y por lo tanto de su enseñanza en todos los niveles de la educación, aunque de manera particular en el universitario, es el reconocimiento generalizado de su autonomía frente a otras ramas del conocimiento. Desde ese punto de vista, la *Seguridad Social* en la actualidad es universal y unánimemente reconocida como una disciplina autónoma, tanto desde el punto de vista

doctrinal, como legislativo, orgánico y académico.

2.- LA AUTONOMÍA DOCTRINAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La *Seguridad Social* se considera doctrinalmente autónoma porque el conocimiento, sistematización y difusión de su contenido ha generado el desarrollo de una doctrina propia, expresada a través de ensayos, libros de texto y de consulta en muchos países, entre ellos México. Su dinamismo genera una mayor dificultad para mantener actualizadas las obras respectivas, razón por la cual muchas de las publicaciones corresponden a artículos en revistas especializadas, ensayos en obras colectivas y ponencias presentadas en los eventos que llevan a cabo las diversas organizaciones académicas y sociales, tanto nacionales como internacionales dedicadas al estudio de la *Seguridad Social*, particularmente en las décadas recientes.

Tradicionalmente los autores de Derecho del Trabajo se ocuparon de los temas de la Seguridad Social, considerándolos en su momento como procesos mas avanzados de las originales instituciones de la *Previsión Social*, como es el caso de la obra de Mario de la Cueva en México y de Jorge Rodríguez Mancini en Argentina.

En el caso de Mario de la Cueva, la primera edición del Tomo II de su ya clásico *Derecho Mexicano del Trabajo* de la Editorial Porrúa data del año de 1949, volumen en el cual destinó dieciséis capítulos a temas entonces con-

Importancia de la enseñanza de la seguridad social...

177

siderados de *previsión social*, incluido uno dedicado expresamente al Seguro Social; el mismo autor dedicó catorce capítulos de su *Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II*, cuya primera aparición de Editorial Porrúa data de 1979, a temas también de *previsión social* y de ellos de manera específica cuatro están referidos a la *seguridad social*. Respecto de Rodríguez Mancini, en 1999 Editorial Astrea de Buenos Aires, Argentina, publicó la tercera edición de su obra denominada *Curso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*.

En nuestro país, algunos autores han publicado importantes trabajos en materia de *Seguridad Social* desde la expedición de la primera Ley del Seguro Social en México en 1943 que creó al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), como Gustavo Arce Cano con *Los Seguros Sociales en México*, cuya primera publicación de Ediciones Botas data del año de 1944; posteriormente del mismo autor, *De los Seguros Sociales a la Seguridad Social*, la cual fue publicada en 1972 por Editorial Porrúa; es interesante mencionar el trabajo denominado *Fundamentos Éticos de la Seguridad Social*, elaborado por el profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM Fernando Augusto García García, editado por la propia Facultad de Derecho mencionada en 1968; Alberto Briceño Ruiz elaboró la obra *Derecho mexicano de los seguros sociales* publicado por Editorial Harla en 1990 y del mismo autor, apenas en abril de 2010 Oxford University Press publicó el *Derecho de la seguridad social*, obra en la cual se ocupa de

la nueva legislación en esta materia; en 1991 la UNAM editó la obra *Derecho de la Seguridad Social*, escrita por el investigador y profesor universitario Ignacio Carrillo Prieto; el Doctor Néstor de Buen Lozano, profesor emérito de la Facultad de Derecho de la UNAM, además de las múltiples contribuciones que ha aportado en materia de *Derecho del Trabajo*, ha publicado diversos trabajos sobre la materia de la *Seguridad Social*, entre los que destacan *Seguridad Social*, editado por Porrúa en 1995 y *Derecho de la Seguridad Social, Manual*, editado conjuntamente por la misma Editorial Porrúa y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 2006; el profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, Gustavo Cázares García escribió el *Derecho de la Seguridad Social*, publicado por Editorial Porrúa en 2007; Francisco González Díaz Lombardo publicó desde 1973 su obra denominada *El Derecho Social y la Seguridad Social Integral*, editado por Textos Universitarios de la UNAM; en 1987, Cárdenas Editor y Distribuidor en México publicó la obra *Derecho Mexicano de la Seguridad Social* de Gregorio Sánchez León; José de Jesús Rodríguez Tovar escribió su *Derecho Mexicano de la Seguridad Social*, editado por la Escuela Libre de Derecho en 1989; Hugo Ítalo Morales y Rafael Tena Suck elaboraron su libro sobre *Seguridad Social*, publicado en México por Editorial Trillas; Oscar Gabriel Ramos Álvarez escribió su obra *Trabajo y Seguridad Social*, publicado en México por Editorial Trillas en 1991;

Aleida Hernández Cervantes elaboró el trabajo denominado *La Seguridad Social en crisis. El caso del Seguro Social en México*, publicado por Editorial Porrúa en 2008; el ex-dirigente sindical Eduardo Pérez Saucedo elaboró el trabajo denominado *La lucha de los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social 2003-2004*, el cual fue publicado por el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y Plaza y Valdés Editores en 2005; el prestigiado profesor e investigador universitario Antonio Ruezga Barba ha elaborado y publicado importantes estudios en materia de *Seguridad Social*, entre los que destaca *Desafíos de la reforma del seguro social en México*, editado por el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social en 2005; el mismo autor fue compilador en el importante trabajo colectivo denominado *El nuevo derecho de las pensiones en América Latina*, editado conjuntamente por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social en 2005; el destacado jurista Sergio Valls Hernández, actual Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, elaboró la obra *Seguridad Social y Derecho*, editado por el Instituto Mexicano del Seguro Social en 1997; confirmando el carácter multidisciplinario de esta asignatura, el Doctor José Narro Robles, Médico Cirujano, ex-director de la Facultad de Medicina y actual Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, escribió en 1991 la obra *La seguridad social mexicana en*

los albores del siglo XXI, editado por el Fondo de Cultura Económica; posteriormente, el mismo Doctor Narro Robles conjuntamente con el Licenciado Javier Moctezuma Barragán, fue compilador de la obra denominada *La seguridad social y el Estado moderno*, editada conjuntamente por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Fondo de Cultura Económica (FCE) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1992, en el que se incluyen veintitrés interesantes ensayos sobre *seguridad social* con diferentes enfoques disciplinarios, uno de ellos del mismo Doctor Narro relativo a *La atención a la salud en la seguridad social mexicana*; en el año 2003, Siglo veintiuno editores de México y Siglo XXI editores Argentina, publicaron la obra de Benjamín González Roaro, antiguo Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) de México, denominada *La Seguridad Social en el Mundo*, la cual "...recoge cuatro estudios comparados en materia de seguridad social, realizados con el fin de tener un panorama general de la evolución de las medidas legales registradas al respecto en diversos países del mundo, pertenecientes a cinco diferentes regiones: América, Europa, África, Asia y Oceanía"¹.

Mención especial merece la obra del Doctor Ángel Guillermo Ruiz Moreno, destacado profesor e investigador

¹ GONZÁLEZ ROARO, Benjamín. *La Seguridad Social en el Mundo*. Siglo veintiuno editores y Siglo XXI editores argentina. México, 2003. Texto en la contraportada.

Importancia de la enseñanza de la seguridad social...

179

de la Universidad de Guadalajara, quien en los últimos años ha escrito y publicado varios importantes trabajos sobre los aspectos jurídicos de la *Seguridad Social*, entre los que destacan los siguientes: *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, cuya primera publicación por parte de Editorial Porrúa data de 1997 y que en poco más de una década ha alcanzado más de diez ediciones. Del mismo autor y ocupándose de temas mas específicos pueden citarse: *Los sistemas pensionarios de las universidades públicas en México*, publicado por Editorial Porrúa en 2005 y *Seguridad social para migrantes y trabajadores informales*, editado por la Universidad de Guadalajara en 2006.

Además de las publicaciones anteriormente citadas, que son destinadas tanto a los estudiantes como a los estudiosos del tema, en México se han publicado otras obras en materia de *Seguridad Social*, algunas de ellas colectivas, con enfoques más específicos pero no menos importantes, ya que en ellos se profundizan algunos aspectos de la materia, lo que resulta de gran utilidad en particular para los estudiosos de esta asignatura. Entre estas publicaciones cabe mencionar las siguientes: *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano*, de la Doctora María Ascensión Morales Ramírez, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el año 2005; *Seguridad Social a Grupos Vulnerables en un Mundo Globalizado*, obra que comprende trece artículos de otros tantos especialistas, coordinada por la Doc-

tora Gabriela Mendizábal Bermúdez y editado en 2008 por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; *Apuntes multidisciplinarios de seguridad social*, obra también colectiva coordinada por la citada Doctora Gabriela Mendizábal Bermúdez y editada en el año 2005 igualmente por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; *Seguridad Social*, por iniciativa de su entonces Presidente, el Licenciado Pedro Ojeda Paullada, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje publicó en 1996, un volumen que comprende ocho ensayos sobre la materia de prestigiados especialistas, entre ellos Sergio Valls Hernández, Héctor Gastón Riestra Córdova, Raúl Gutiérrez Fuster, Porfirio Marquet Guerrero, Gilberto Jiménez Ovalle, Juan Manuel Carreras López, Pedro Reyes Mireles y Gerardo Ruiz Esparza; *Sistemas de pensiones. Desafíos y oportunidades*, editado en 2004 por la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; así como el *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*, editado conjuntamente por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Universidad Nacional Autónoma de México en 1994.

En relación al tema específico del *Derecho Habitacional del Trabajo* en México, el cual en virtud de las reformas constitucional y legales llevadas a cabo en 1972, pasó de ser un tema de *Derecho del Trabajo* a uno de *Segu-*

ridad Social, al dejar de ser una obligación patronal directa para con cada trabajador a su servicio, para convertirse en una obligación solidaria acotada principalmente al pago de aportaciones económicas vinculadas al salario, destinadas a crear un fondo de ahorro colectivo, cuyos recursos se canalizan gradual y selectivamente a atender las necesidades habitacionales de los trabajadores, según lo señaló en su momento el doctor Mario de la Cueva², no ha generado una bibliografía importante como la que esta normatividad merece, sin embargo pueden mencionarse algunas publicaciones, entre otras: *INFONAVIT, nueva institución de la República 1972-1976, Los primeros pasos*, editado por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en 1976; *Habitación para el Trabajador. Obligación Social Solidaria*, de Juan Francisco Rocha Bandala, editado por Grafitec Impresores en 1981; *El Infonavit/Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores* de Jesús Silva-Herzog F., editado por Nostra Ediciones en 2009; así como la obra colectiva *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2006*, coordinado por María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez y editado por el Colegio de México en 2006.

De otros países de América Latina, sin pretender ser exhaustivo, pueden citarse: *Fundamentos de la Seguridad Social* de Eduardo López Huaila

de Bolivia, editado por Biblioteca "San Simón" de la Universidad Mayor de San Simón, Editorial Universitaria, Bolivia en 1990; *La Reforma de la Seguridad Social en América Latina y el Caribe* de Carmelo Mesa-Lago de Chile, editado por Ciedess, Santiago de Chile en 1994; *¿Son los sistemas privados de pensiones formas de seguridad social?* de Mario Pasco Cosmópolis de Perú; *Derecho de la Seguridad Social* de Juan José Etala de Argentina en 1966, así como a algunos trabajos de autores españoles reconocidos como Manuel Alonso Olea con su obra *Instituciones de Seguridad Social*, publicado por Editorial Cívitas de Madrid, España en 1998; José Manuel Almanza Pastor con su obra *Derecho de la Seguridad Social*, editado en España en 1989; así como la obra colectiva de José Vida Soria, José Luís Moneiro Pérez, Cristóbal Molina Navarrete y Rosa Quesada Segura denominada *Manual de Seguridad Social*, publicada por Editorial Tecnos en Madrid, España en 2005 y cuya tercera edición data de 2007.

3.- LA AUTONOMÍA LEGISLATIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Seguridad Social es claramente autónoma desde el punto de vista legislativo, toda vez que su regulación normativa está expresada en ordenamientos legales específicos diferentes de cualquier otra normatividad, particularmente de la legislación laboral.

² DE LA CUEVA, Mario. El nuevo derecho mexicano del trabajo. Tomo II. Novena edición. Editorial Porrúa. México, 1998, pág. 97.

Importancia de la enseñanza de la seguridad social...

181

En México se expidieron leyes que se ocuparon de algunos aspectos originalmente de *previsión social*, desde las primeras décadas del siglo XX, como fue el caso de las legislaciones sobre accidentes de trabajo de los estados de México y de Nuevo León, dos de las entidades federativas mexicanas de mayor desarrollo industrial, promovidas entonces por los gobernadores José Vicente Villada y Bernardo Reyes que datan de 1904 y 1906 respectivamente y que son citadas como antecedentes importantes por la generalidad de los laboristas mexicanos.

Posteriormente, en 1925 se expidió la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, destinada a los entonces denominados funcionarios y empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Gobiernos de los Territorios Federales; en 1926 se expidió la Ley de Retiros y Pensiones Militares destinada a la atención de los miembros de las fuerzas armadas mexicanas y; en 1936 se expidió la Ley de Jubilaciones a los Funcionarios y Empleados del Poder Legislativo Federal.

A finales de 1942 se expidió la primera Ley del Seguro Social en México, la que entró en vigor en enero de 1943, que reguló la organización de seguros sociales destinados a atender los principales estados de necesidad de los miembros de la clase trabajadora, como son los riesgos de trabajo, las enfermedades generales, la maternidad, la invalidez, la muerte, así como el retiro por vejez.

Desde entonces se manifestó claramente la autonomía de la *seguridad*

social desde el punto de vista legislativo. Posteriormente en México se han expedido varias leyes de *Seguridad Social* de amplio contenido aunque aplicables a diferentes sectores principalmente de los trabajadores, entre las que pueden mencionarse dos leyes más del Seguro Social publicadas en 1973 y en 2005 que entró en vigor hasta el 1º de julio de 1997; tres leyes de *seguridad social* de los trabajadores al servicio del Estado Federal, la original de 1960 que sustituyó a las que se expidieron en materia de pensiones de retiro para los servidores públicos federales en 1925 y en 1936, así como las que la sucedieron que entraron en vigor el 1º de enero de 1984 y el 1º de abril de 2007; tres leyes de *seguridad social* para los miembros de las Fuerzas Armadas, que datan del 30 de diciembre de 1961, del 29 de julio de 1976 y del 9 de julio de 2003, además de la Ley que regula la operación del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores que se publicó en el Diario Oficial de 24 de abril de 1972 y entró en vigor el 1º de mayo del mismo año.

Complementariamente cabe citar a la Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado "B" del artículo 123 constitucional, cuya vigencia data del 1º de enero de 1984 y en cuyo contenido se establecen prestaciones complementarias y suplementarias de *seguridad social* a favor de los trabajadores al servicio de las instituciones bancarias propiedad del Estado, así como a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, cuya vigencia data del 23 de mayo de 1996, en la cual se

regula la estructura, funcionamiento y actividades de las entidades operadoras precisamente del Sistema de Ahorro para el Retiro.

A nivel estatal, es pertinente mencionar a las leyes que algunas legislaturas de diversas entidades federativas han expedido para crear y organizar sus propios sistemas e instituciones de seguridad social, entre las que pueden mencionarse las de los estados de Baja California, Sonora, Sinaloa, Nuevo León, Zacatecas, Guanajuato, Chiapas, México, Yucatán, entre otros.

A nivel reglamentario, a diferencia de la normatividad laboral, en materia de *seguridad social* se han expedido numerosos reglamentos, algunos que tienen un carácter sustantivo y otros orgánicos, es decir, en los primeros se precisan los requisitos, condiciones y procedimientos para la aplicación de las prestaciones correspondientes, en tanto que en los segundos se establecen las estructuras orgánicas de las instituciones que administran la *seguridad social*, así como las atribuciones y funciones que les corresponden.

En este orden de ideas, de la Ley del Seguro Social se han derivado los reglamentos denominados: Reglamento en materia de afiliación, clasificación de empresas, recaudación y fiscalización; Reglamento del recurso de inconformidad; Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los Trabajadores de la Construcción por Obra y Tiempo Determinado; Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social; Reglamento de Servicios Médicos; Reglamento para la Prestación de los Servicios de Guarde-

ría; Reglamento para la Administración e Inversión de los Recursos Financieros del Instituto Mexicano del Seguro Social; así como el Instructivo para el Trámite y Resolución de las Quejas Administrativas.

De la Ley del INFONAVIT se han derivado el Reglamento de Inscripción, Pago de Aportaciones y Entero de Descuentos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; el Reglamento Interior del propio INFONAVIT como organismo fiscal autónomo; el Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del INFONAVIT y sus Reglamentos; el Reglamento de la Comisión de Inconformidades; el Reglamento de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; el Reglamento de la Ley del INFONAVIT en Materia de Transparencia y Acceso a la Información; así como diversas Reglas de Operación de los órganos de gobierno Asamblea General, Consejo de Administración y Comisión de Vigilancia. Adicionalmente se han expedido otros ordenamientos operativos secundarios entre los que destacan las Reglas Generales para el Otorgamiento de Créditos.

La vigente Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) ha generado también diversos reglamentos, entre los que destacan el de Servicios Médicos; el de Prestaciones Económicas y Vivienda; el de Trámite de Solicitudes de Reembolso por la Prestación de Servicios Médicos

Importancia de la enseñanza de la seguridad social...

183

Extraintitucionales; el Reglamento para el otorgamiento de pensiones del régimen de cuentas individuales; así como el Reglamento del artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE, relativo al otorgamiento de pensiones de retiro en los términos de dicho precepto; el Reglamento Orgánico del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (PENSIONISSSTE); el Reglamento Orgánico de las Delegaciones Estatales y Regionales del ISSSTE; el Reglamento Financiero y de Reservas del ISSSTE; el Reglamento del Comité de Evaluación en Salud también del ISSSTE; así como el Reglamento Orgánico del TURISSSTE.

Desde el punto de vista internacional, la Organización Internacional del Trabajo, constituida en el Tratado de Versalles de 1919 y de la cual México es miembro desde 1931, ha aprobado varios importantes convenios internacionales tanto en temas de *previsión social* como de *seguridad social*. Al respecto, cabe mencionar que actualmente están vigentes ya depurados, 81 convenios internacionales, de los cuales México ha ratificado 70, 67 de los cuales están vigentes al haberse denunciado 3 por razones de actualización. De 67 ratificados vigentes por nuestro país, es pertinente precisar en materia de *previsión y/o de seguridad social* básicamente a los siguientes: el C 12 sobre indemnización por accidentes de trabajo en la agricultura, ratificado en 1937; el C17 sobre la indemnización por accidentes de trabajo (en general), ratificado en 1934; el C 42 sobre las enfermedades profesionales,

ratificado en 1937; el C 96 sobre agencias retribuidas de colocación, revisado en 1991; el C 102 sobre la seguridad social (norma mínima), ratificado en 1961 en sus partes II, III, V, VIII, IX y X, que es el más importante en esta materia; el C 115 sobre la protección contra las radiaciones, ratificado en 1983; el C 118 sobre la igualdad de trato (seguridad social), ratificado en 1978; el C 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, ratificado en 1984; el C 159 sobre readaptación profesional y empleo (personas inválidas), ratificado en 2001; el C 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, ratificado en 1987; el C 167 sobre la seguridad y salud en la construcción, ratificado en 1990; así como el C 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, ratificado en el año 2000³.

Es importante señalar que las normas internacionales antes citadas son derecho vigente en México, en atención a lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley Federal del Trabajo. Por otra parte, de acuerdo a los criterios recientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las normas emanadas de los tratados internacionales a los que se equiparan los convenios antes referidos, tienen una jerarquía normativa sólo superada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que protege su contenido de posibles reformas legales que pretendieran contrariarla, lo que no sería jurídicamente válido, de tal suerte que

³ Organización Internacional del Trabajo (OIT). Normas del trabajo. Convenios. <http://www.ilo.org>

ello se ha convertido en una auténtica garantía a favor de los trabajadores.

4.- LA AUTONOMÍA ORGÁNICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Desde el punto de vista orgánico la *seguridad social* es administrada por organismos especializados en muchos países. En el caso de México este aspecto es evidente considerando que son varios los organismos que se ocupan de la aplicación de los servicios y prestaciones de *seguridad social* como es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), además de otros organismos de carácter local avocados a la atención de los servidores públicos de los gobiernos de las entidades federativas, entre los que pueden mencionarse los que se conocen de manera abreviada como ISSSTECALI de Baja California, ISSSTESON de Sonora, ISSSTESIN de Sinaloa, ISSSTELEÓN de Nuevo León, ISSSTEZAC de Zacatecas, ISSSTEY de Yucatán, ISSEMyM del Estado de México, ISSSTECH de Chiapas, así como ISSEG de Guanajuato.

A partir de la adopción en materia de pensiones de retiro del sistema de ahorro y capitalización individual basado en la operación de cuentas individuales por parte tanto de la Ley

del Seguro Social como por la Ley del ISSSTE, en vez del anterior sistema de ahorro y capitalización colectivas de carácter solidario, se incorporaron nuevas entidades orgánicas que forman parte importante del estudio de esta asignatura, particularmente cabe mencionar a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), que como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene el carácter de autoridad y por lo tanto es una entidad pública; características semejantes tienen la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Igualmente participan en el sistema entidades privadas como las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos de Retiro (SIEFORES), las empresas operadoras de bases de datos y las aseguradoras especializadas en pensiones de retiro, para mencionar a las más importantes.

Es pertinente agregar que en torno al estudio y desarrollo de la *Seguridad Social* se han constituido diversas organizaciones internacionales como la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). Por otra parte, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha aprobado varios convenios internacionales sobre estas cuestiones, según se ha señalado con anterioridad, destacando desde luego el Convenio número 102 relativo a las Normas Mínimas sobre la Seguridad Social.

Importancia de la enseñanza de la seguridad social...

185

5.- LA AUTONOMÍA DIDÁCTICA Y ACADÉMICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

No obstante lo anterior, desde el punto de vista académico la enseñanza de la seguridad social no formó parte de los programas de estudios de las escuelas y facultades de derecho en México, en particular de la Facultad de Derecho de la UNAM, al menos como una asignatura distinta del Derecho del Trabajo durante mucho tiempo. En efecto, según se advierte del Anuario de la Facultad de Derecho correspondiente al año de 1963⁴, la temática de la Seguridad Social no aparece en las asignaturas de la licenciatura sino únicamente en las del postgrado. En el Anuario de la misma Facultad del año de 1965⁵, la Previsión Social y el Seguro Social se incluyen dentro del contenido del Primer Curso de Derecho del Trabajo.

Fue hasta la expedición de la segunda Ley del Seguro Social en 1973 que la Seguridad Social se incluyó primero como asignatura optativa y posteriormente, desde 1982, como obligatoria, condición que ha mantenido en los Planes de Estudio posteriores, incluyendo el vigente en la actualidad.

Es pertinente comentar que en el año 2009 el Director de la Facultad de Derecho de la UNAM, Doctor Ruperto

Patiño Manffer, propuso a la comunidad académica de dicha Facultad algunos cambios a los planes y programas de estudios de la licenciatura, entre los que se incluía reordenar a la asignatura de *Seguridad Social* como optativa. Con espíritu democrático, el Doctor Patiño Manffer convocó a los profesores de la asignatura en la Facultad de Derecho a que expresaran sus puntos de vista al respecto. Con fecha 26 de febrero de 2010, casi cuarenta profesores presentaron un escrito al Señor Director de la Facultad en el que expusieron diversas razones por las que sustentaron la opinión de que la *Seguridad Social* debía conservarse como una asignatura obligatoria, opinión que fue atendida favorablemente por las autoridades académicas, preservándose el carácter obligatorio de la misma en el Plan de estudios vigente. Entre los varios argumentos expuestos por los profesores de esta asignatura, se invocó el contenido de la Declaración de Guatemala, emitida en noviembre de 2009 en la ciudad y país del mismo nombre, por los países miembros de la Conferencia Interamericana de la Seguridad Social (CISS), en la que se recomienda a dichos países y en general a la comunidad internacional, la impartición de la materia de la *Seguridad Social* no sólo en los niveles profesionales y universitarios, sino desde la educación básica, a fin de fomentar entre los miembros de las poblaciones de los aludidos países, una cultura de prevención que contribuiría a mejorar la viabilidad y eficiencia de los servicios de protección social en el mundo

⁴ Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Anuario de 1963. UNAM, México, 1963.

⁵ Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Anuario de 1965. UNAM, México, 1965.

en general y en los países de América en particular.

6.- COMENTARIOS

COMPLEMENTARIOS

Es importante mencionar también, que considerando el papel que juegan los abogados en los litigios que se desarrollan ante las instancias sustancialmente jurisdiccionales, dentro de los planes de estudio más recientes, incluyendo el vigente, se consideran también los temas relativos a los aspectos procesales de la *Seguridad Social*, lo que comprende tanto los procedimientos relacionados con la condición de organismos fiscales autónomos que tienen específicamente el IMSS y el INFONAVIT, como los relativos a la defensa jurídica de los particulares ante dichos organismos, tanto en ámbito administrativo como en el jurisdiccional, ya que a diferencia de la normatividad relativa al *Derecho del Trabajo*, los ordenamientos de *Seguridad Social*, particularmente la Ley del Seguro Social y la Ley del INFONAVIT, establecen instancias que podrían considerarse *cuasijurisdiccionales* dentro de sus respectivas estructuras orgánicas, las cuales se encargan de conocer, tramitar y resolver recursos de naturaleza administrativa, generalmente considerados como optativos para los particulares, cuyo propósito principal consiste en proporcionar a dichos particulares opciones de defensa jurídica pretendidamente más sencillas, especializadas y expeditas, a efecto de evitarles el acudir nece-

sariamente a instancias formalmente jurisdiccionales, en teoría más complejas y de menor especialidad y celeridad. Independientemente de dichas instancias y recursos, los particulares pueden acudir a los órganos formalmente jurisdiccionales, ya sea impugnando de manera directa los actos o resoluciones de las instituciones de *seguridad social*, o bien impugnando las resoluciones que las instancias administrativas *cuasijurisdiccionales* internas emiten al dirimir los recursos administrativos antes aludidos.

No obstante que al carecer la *seguridad social* de instancias jurisdiccionales y de procedimientos propios, su normatividad les otorga la posibilidad de acogerse a las laborales, particularmente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, tratándose de conflictos de los trabajadores, de los pensionados y/o de los beneficiarios de unos y otros en contra de las instituciones, o bien a los administrativo-fiscales, específicamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tratándose de conflictos de los patrones y/o demás sujetos obligados en contra de las instituciones de *seguridad social*, en ambos supuestos, el número de conflictos de *seguridad social* que se tramitan constituyen una proporción importante del número total de asuntos que se ventilan en dichos tribunales.

Concretamente en el caso de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en el Informe Anual de Labores octubre 2009-noviembre 2010, rendido por su Presidente, se indica que de los 214,478 (doscientos catorce mil cua-

Importancia de la enseñanza de la seguridad social...

187

trocientos setenta y ocho) asuntos en trámite ante dicha instancia jurisdiccional, aproximadamente el 58% no son propiamente de trabajo, sino de *seguridad social*, entre los que se incluyen demandas en contra del IMSS, del INFONAVIT, del ISSSTE y de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), los que deben ser atendidos necesariamente por abogados, tanto en representación o asesoría de las partes, instituciones de seguridad social y particulares, como en el desempeño de la actividad jurisdiccional dentro de los propios órganos de administración de justicia ya mencionados, lo cual implica un requerimiento importante de egresados de escuelas y facultades de derecho, quienes sería conveniente tuvieran conocimientos teóricos suficientes en la materia que nos ocupa.

La enseñanza actual de la *Seguridad Social* en la Facultad de Derecho de la UNAM representa un importante reto para los profesores de la materia, ya que se trata de una asignatura no solamente teórica sino también eminentemente práctica, toda vez que directa o indirectamente se aplica a más de la mitad de la población de México. Al respecto, cabe mencionar que sólo el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), reporta aproximadamente 824,091 (ochocientos veinticuatro mil noventa y uno) patrones y demás sujetos obligados al pago y entero de cuotas obrero-patronales; 14'965,625 (catorce millones, novecientos sesenta y cinco mil, seis cientos veinticinco) asegurados y por lo tanto 52'787,558 (cincuenta y dos

millones, setecientos ochenta y siete mil, quinientos cincuenta y ocho) derechohabientes; así como 2'977,635 (dos millones, novecientos setenta y siete mil, seis cientos treinta y cinco) pensionados por los diferentes motivos previstos en la legislación respectiva⁶.

Por su parte, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), cuanta con aproximadamente 2'000,000 (dos millones) de sujetos de aseguramiento, 800,000 (ochocientos mil) pensionados igualmente por los diversos motivos que establece la Ley respectiva y 10'000,000 (diez millones) de derechohabientes de sus servicios⁷, todo lo cual implica importantes repercusiones sociales, económicas y políticas en la vida nacional, por lo que su conocimiento sustentado y sistematizado es evidentemente conveniente para los alumnos de la Facultad.

Por otra parte, para la administración de las instituciones de *Seguridad Social* se destinan cuantiosos recursos económicos, tanto de origen privado provenientes de las cuotas obrero-patronales, como de carácter público que en los últimos ejercicios anuales constituyen uno de los renglones más altos del Presupuesto de Egre-

⁶ Instituto Mexicano del Seguro Social. <http://imss.org.mx> 7 de enero de 2011. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. <http://www.inegi.org.mx> 7 de enero de 2011.

⁷ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En: Ley del ISSSTE. Fondo de Cultura Económica. México. 2007. Página 8.

sos de la Federación, concretamente para el ejercicio 2011 se determinan \$ 112,548'400,000 (ciento doce mil quinientos cuarenta y ocho millones, cuatrocientos mil pesos) para el ISSSTE y \$ 338,240'000,000 (trescientos treinta y ocho mil doscientos cuarenta millones de pesos) para el IMSS⁸.

Por otra parte, los importantes cambios que en los últimos años ha experimentado la legislación respectiva, especialmente en materia de pensiones de retiro, obliga a los profesores de la materia a mantenerse actualizados a efecto de transmitir a los alumnos información válida y vigente que les permita no únicamente adquirir los conocimientos esenciales de la materia, sino contar con los elementos de juicio que les permitan formar su criterio, lo que facilitará que en el futuro, cuando los jóvenes ahora estudiantes ocupen las posiciones estratégicas en la operación de la *Seguridad Social*, puedan darle la proyección idónea para consolidarla como un instrumento fundamental de desarrollo de México.

BIBLIOGRAFÍA⁹

- GONZÁLEZ ROARO, Benjamín. La Seguridad Social en el Mundo. Siglo veintiuno editores y Siglo XXI editores argentina. México, 2003.
- DE LA CUEVA, Mario. El nuevo derecho mexicano del trabajo. Tomo II. Novena edición. Editorial Porrúa. México, 1998.
- FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM. Anuario de 1963. Facultad de Derecho. México, 1963.
- FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM. Anuario de 1965. Facultad de Derecho. México, 1965.
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. <http://www.imss.org.mx> Consulta de 7 de enero de 2011.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. <http://www.inegi.org.mx> Consulta de 7 de enero de 2011.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011. Diario Oficial de la Federación de 7 de diciembre de 2010. Cuarta sección.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Orden Jurídico Nacional. <http://www.ordenjuridico.gob.mx>

⁸ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011. Diario Oficial de 7 de diciembre de 2010, Cuarta Sección. Página 54.

⁹ No se incluyen las obras referidas en el apartado 2 de este artículo, ya que sólo se mencionan los datos esenciales para su identificación.