



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

183
105

FACULTAD DE DERECHO

**ANALISIS COMPARATIVO
DE LOS APARTADOS "A" Y "B"
DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL
EN MATERIA DE PREVISION SOCIAL**

Tesis

para optar por el título de Licenciado en Derecho
que presenta

Fulgencio Díaz Pelcastre

**Seminario de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social.**

**México, D. F.
1983**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PROLOGO

El estudio que pongo a consideración tiene un campo de investigación muy vasto; por lo mismo contiene los temas que a mi juicio tienen más relevancia en relación al mismo.

Del derecho social establecido constitucionalmente desde 1917, se ha hablado mucho, sin embargo a la fecha aún no es efectivo para miles de mexicanos.

Derecho social que integra: seguridad, previsión, bienestar y asistencia social, en síntesis bienestar social integral de que deben gozar todos los mexicanos.

Derecho social tratado en decenas de documentos internacionales de los que México es signatario pero que en la práctica no tiene vigencia completa, por lo mismo apremia su otorgamiento, pues mientras haya hambre, ignorancia, enfermedad y falta de abrigo no puede haber tranquilidad social duradera.

Lo dicho motivó que cursara esta carrera de licenciatura en derecho, para luchar contra la injusticia social que padecen miles de gentes, para buscar una mejor redistribución del ingreso, para reivindicar derechos que a los trabajadores les son negados.

En la medida que se garantice a cada mexicano la salud, educación, vivienda, trabajo digno y salario justo, lograremos que nuestro país sea independiente, justo y vigoroso, y como universitarios habremos contribuido a forjar este ideal.

INTRODUCCION

ANTECEDENTES HISTORICO-SOCIALES DE LA CONSTITUCION DE 1917

Iniciamos nuestro estudio sobre previsión y bienestar social partiendo de los antecedentes constitucionales en esta materia; considerando desde la declaración de libertad para todos los esclavos, decretada por Don Miguel Hidalgo en diciembre de 1810, quien proyectó también el reparto de tierras para su mejor aprovechamiento.

Medidas sociales urgentes en esa época que supo aquilatar "El Siervo de la Nación" quien estableció lineamientos desde su campaña militar tales como: desposeer de sus bienes a los ricos y repartirlos entre los vecinos pobres y la caja militar; procurar la parcela agrícola; propuso las bases del constitucionalismo mexicano, declarar la independencia, elevar a rango constitucional el reparto de la propiedad, suprimir la esclavitud y las castas y otras cosas.

1. Los Sentimientos de la Nación (Morelos)

El 14 de septiembre de 1813, Morelos expuso ante el Congreso de Chilpancingo sus ideas respecto de la constitución, denominándolas "Sentimientos de la Nación", documento de veintitrés puntos; de ellos nos interesa destacar como antecedente de previsión y bienestar social el contenido de su artículo 12, que expresaba:

"12. Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia la rapia y el hurto."

Antecedentes de contenido social vigentes en los artículos 3, 5, 27, 123 y otros de nuestra carta política fundamental actual, señalando que las leyes que del Congreso emanen serán ley suprema.

ma en toda la nación, para observarse siempre por todo ciudadano mexicano con amor a su patria y a sus tradiciones; que la riqueza debe ser moderada y mejor redistribuida, combatiendo la miseria; que debe aumentarse el salario del trabajador a fin de que mejore sus hábitos; que tenga acceso a la educación que imparte el Estado; evitando el saqueo y el robo.

2. La Constitución de Apatzingán de 1814

El Congreso de Anáhuac estableció parte de los ideales político-sociales de Morelos en noviembre de 1813; entre otros: la soberanía nacional, la facultad del Congreso para dictar leyes y establecer la forma de gobierno acorde a la sociedad, que ésta no se instituye en favor de persona, familia o grupo alguno, sino en beneficio de todos los ciudadanos; que la soberanía radica en el pueblo y se ejerce a través del Congreso de la Unión. Contenía el antecedente del artículo 3º constitucional actual señalando que la instrucción debía ser apoyada por el pueblo con toda su energía.

3. La Constitución de 1857

El Código liberal de 1857 y las Leyes de Reforma conformaron la república democrática, representativa y popular; establecieron los derechos del hombre y, para garantizarlos, el derecho de amparo.

Las carencias sociales fueron denunciadas por algunos diputados constituyentes, pero frenaron sus proposiciones señalando que no era tiempo todavía de establecerlas, lograron incipientes avances de previsión y bienestar social, como la libertad de enseñanza, libertad de trabajo, expropiación de la propiedad privada, resaltando en relación a nuestro tema, los artículos siguientes:

“Artículo 5º: Nadie puede ser obligado a prestar servicios personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento...”

“Artículo 27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sino por causas de utilidad pública y previa indemnización...””

Antecedentes, entre otros, que superó la Constitución de 1917. Sin embargo, a la fecha no tienen vigencia total, pues la libertad de enseñanza es muy restringida en su contenido y mientras no haya plenitud de empleo, cualquiera puede ser obligado a prestar servicios sin justo pago y sin su consentimiento, basta que su mente su necesidad individual o familiar y ésta lo obligará. En cuanto a ocupar la propiedad privada es muy relativo, ya que el concepto utilidad pública sólo en algunos casos opera, depen-

diendo de donde, cómo y cuándo se realicen, porque en materia agraria por ejemplo, existen miles de expedientes pendientes de solución

4. La intervención de Ignacio Ramírez y Ponciano Arriaga en el Congreso Constituyente de 1856-1857

La participación del Nigromante y Ponciano Arriaga en la discusión de la Constitución de 1857 nos interesa por las denuncias y proposiciones que hicieron relativas a previsión y bienestar social, denuncias como el que las leyes tenían marginados a los jornaleros y que era necesario reivindicarlos, desterrar el desequilibrio social, la explotación del hombre por el hombre; donde los propios integrantes de la comisión constitucional tuvieron diferencias en cuanto al proyecto que presentarían a consideración del Congreso, cuestión que motivó "Un voto particular ante el abuso del derecho de propiedad", de Ponciano Arriaga, antecedente que puede citarse sobre el Artículo 27 constitucional actual, donde denuncia el poderío latifundista y expone entre otras cuestiones:

"1°. El derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión, teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona sino por medio del trabajo y la producción. La acumulación en poder de una o pocas personas de grandes posesiones territoriales sin trabajo, cultivo ni producción, perjudica el bien común y es contraria a la índole del Gobierno republicano y democrático." 3

Ignacio Ramírez objetó el estudio constitucional presentado, reclamando que el proyecto mantenía las servidumbres de los jornaleros al no establecer sus derechos laborales, que era necesario liberar al trabajador del capitalista, que si el capital tenía derecho a utilidades, también los trabajadores.

Insistió sobre el olvido de los derechos sociales de la mujer, del niño, del anciano, señalando que antes de pensar en el orden público debía pensarse en la sociedad.

Defendió el artículo doce del proyecto, que ocuparía el lugar del artículo quinto, expuso que el Código debía proteger los derechos del ciudadano, que no se permitiera que se traficara con el trabajo proletario, pugnó por establecer la libertad de trabajo para obligar a los patrones a no maltratar al trabajador.

Durante los debates constitucionales de 1856-1857, hubo la consigna de no avanzar, de frenar toda idea de progreso y mejora que tendiera a la emancipación del hombre.

La idea de Ponciano Arriaga en relación a la propiedad privada y en especial contra grandes latifundios sin trabajo ni cultivo, perjudicial al bienestar social y contra el sistema de gobierno,

sólo quedó en su voto particular, donde propuso su punto de vista.

5. El manifiesto del Partido Liberal Mexicano (Ricardo Flores Magón)

El Programa del Partido Liberal Mexicano, elaborado con la participación activa de Ricardo Flores Magón publicado en julio de 1906, proyectaba conceptos de previsión social y bienestar social avanzados y necesarios en su época, mismos que en su mayoría se discutieron y establecieron en nuestro Código Fundamental de 1917.

En materia laboral proponía: "Establecer la jornada de ocho horas... Reglamentar el servicio doméstico y el trabajo a domicilio. Garantizar el tiempo máximo de trabajo y el salario mínimo. Evitar el trabajo a personas menores de catorce años. Obligar a los patrones a crear condiciones higiénicas de vida para los trabajadores, y a resguardarlos de peligros. Establecer indemnizaciones por accidentes de trabajo. Evitar que los patrones pagaran en otra forma que no fuera con dinero en efectivo. Suprimir las tiendas de raya. Prohibir las multas a los trabajadores, así como los descuentos a su jornal..."

En materia agraria propuso: La obligación de los terratenientes de cultivarlas; que incautara el Estado las tierras ociosas y las repartiera entre quienes se dedicaran al cultivo y se comprometieran a no venderlas; confiscar bienes de funcionarios del porfiriato y utilizar su producto en restituir sus tierras a los mayas, yaquis y otras tribus y comunidades despojadas de terrenos.

Muchos militantes del Partido Liberal Mexicano fueron promotores de movimientos reivindicatorios obreros y campesinos a principios de este siglo, señalando entre ellos los movimientos siguientes:

a). La huelga de 10,000 mineros de Cananea, Sonora

En junio de 1906 se declararon en huelga trabajadores de una compañía extranjera en Sonora, su objetivo era obtener mejores condiciones de trabajo, trato digno, mejor salario, jornada máxima. Movimiento que fue reprimido por la fuerza del Estado.

b). Huelga de obreros textiles y sucesos de Río Blanco

La región textilera de Río Blanco, Puebla y Tlaxcala se vió sacudida por un movimiento de huelga en el que sus protagonistas reclamaban reivindicaciones como: medidas de previsión social, mejores salarios, reducción de jornada de trabajo, retiro de reglamentos leoninos que facultaban al patrón a fijar las horas de trabajo, a cobrar multas a los trabajadores por daños en la

producción, etcétera, huelga que apoyó el pueblo pero que también fue reprimida por el gobierno.

c). Sublevaciones campesinas en el país

Los campesinos yaquis, mayas, mayos y tomochitecos constituyeron un movimiento en pos de un bienestar social, reclamando tierras para cultivarlas y devolución en algunos casos de las despojadas, y contra el apoyo oficial que recibían las compañías deslindadoras que operaban en el país; dicho levantamiento también fue sofocado mediante las bayonetas del Estado.

d). Madurez del Partido Liberal Mexicano

Con un programa sociopolítico amplio, conteniendo reivindicaciones sentidas por obreros y campesinos, El Partido Liberal Mexicano aglutinó en su seno a militantes decididos a alcanzar su bienestar social y político y con dirigentes como Ricardo Flores Magón, se lanzaron a la lucha con la idea de establecer la jornada máxima de trabajo, salario mínimo, supresión de tiendas de raya, dar tierras a los campesinos, poner en manos de los trabajadores las fábricas, minas y haciendas, invocando la utilidad pública de que no faltara el trabajo, en los lugares donde llegaran a dominar los liberales y mientras se legislaba sobre trabajo.

En su manifiesto de 1911, se pronunció por la liberación política, económica y social, contra la explotación del hombre por el hombre, la propiedad privada y contra la Iglesia. Encarcelado por la defensa que hizo de ellos, Ricardo Flores Magón murió en prisión el 20 de noviembre de 1922.

Las ideas de previsión y bienestar social proyectadas por Ricardo Flores Magón, buscaban mejorar al obrero y al campesino; luchando por mejores condiciones de vida, jornada máxima, salario mínimo, descanso dominical, protección contra accidentes, higiene y seguridad, tierras para el campesino entre otras cosas.

6. Francisco I. Madero y el Plan de San Luis Potosí

El abuso contra obreros, campesinos y pueblo en general, el despojo de tierras a las comunidades, el pago de salarios ínfimos por jornadas excesivas de hombres, mujeres y niños, generaron descontento en la población, y en general contra el reeleccionismo de Porfirio Díaz se pronunció Francisco I. Madero en el Plan de San Luis, convocando al pueblo a luchar para recuperar sus derechos pisoteados.

El Programa del Partido Antirreeleccionista que apoyaba a

Madero para presidente de la República, proponía como medidas políticas: luchar por el restablecimiento de la Constitución de 1857, reformas a la misma para introducir en ella la "no reelección", y como medidas de previsión y bienestar social: luchar por el mejoramiento de los obreros, impulsar la instrucción pública, repartir terrenos entre pequeños propietarios y otras cuestiones.

Durante la campaña electoral, Madero y sus simpatizantes fueron reprimidos. La dictadura anunció al pueblo una nueva victoria electoral que los contendientes impugnaron por los vicios de las elecciones, pero fue en el Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910, donde expuso su programa revolucionario; denunciaba el fraude electoral; declaraba nulas las elecciones; desconocía el gobierno de Porfirio Díaz; proponía el 20 de noviembre de 1910 para levantarse en armas contra la dictadura imperante, sintetizando su plan bajo el lema "Sufragio Efectivo, No Reelección".

Del plan mencionado queremos resaltar el punto tercero que como medida de bienestar social aludía con carácter restitutivo al problema agrario, y se expresaba así:

"3º Numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos... siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que las adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que las restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos..."⁵

El 18 de noviembre de 1910, dio principio la revolución a que convocaba Madero mediante el Plan de San Luis, al ser asesinado Aquiles Serdán; revuelta que después de varios meses de lucha y con el auxilio de otros caudillos, dio fin a través de los Tratados de Ciudad Juárez, en abril de 1911.

7. Emiliano Zapata y el Plan de Ayala

Zapata se adhirió al Plan de San Luis en especial por obtener el bienestar social de los campesinos a través del artículo tercero del plan, aunque: "Días antes de que la revolución estallara había iniciado, por decisión propia, el reparto de tierras a los campesinos de su Estado. Y al convocar el Plan de San Luis, a la lucha armada, Zapata vio en ello una providencial oportunidad, que hacía tanto tiempo necesitaba. Durante muchos años había litigado, ante autoridades porfirianas, para que se hiciera justicia a su pueblo, víctima de los despojos de tierra..."⁶

Al ocupar la presidencia de la república Francisco I. Madero, Zapata confió en que los problemas campesinos se resolverían,

por lo mismo inició el licenciamiento de sus tropas, reclamando la distribución inmediata de la tierra, el establecimiento de una Ley Agraria que reglamentara los derechos del campesino. Sin embargo, la campaña de desarme contra los revolucionarios de Zapata se le adelantó sin cumplir las promesas hechas. sin restituir a los pueblos e individuos despojados de tierras; esto obligó a Zapata a concentrar su gente en Villa de Ayala, Morelos, donde con varios jefes revolucionarios elaboraron el documento que sería la tesis agraria de la revolución constitucionalista y criterio de los constituyentes de 1917.

a). El Plan de Ayala (25 de noviembre de 1911)

Ante el incumplimiento del punto tercero del Plan de San Luis, el Pueblo de Morelos se constituyó en Junta Revolucionaria desconociendo a Francisco I. Madero y nombrando nuevo jefe revolucionario, exponiendo medidas tendientes a lograr el bienestar social campesino; entre otras cuestiones, hizo suyo el Plan de San Luis Potosí con ciertas adiciones como las siguientes:

“6º Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: Que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fe...”

“7º En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan... sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán previa indemnización, de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, fundos legales para pueblos y campos de sembradura o de labor...”

Disponía nacionalizar bienes de los que se opusieran al Plan y dos tercios de su valor se usaran para indemnizar y pensionar víctimas de la lucha por el establecimiento del plan; que para expropiar y nacionalizar bienes se aplicaran las leyes de desamortización y nacionalización de Juárez.

Las medidas reivindicatorias de bienestar social que contenía el Plan de Ayala, para el campesino, motivaron que muchos se adhirieran a la lucha por implantarlo, pues se consideraba que las tierras, montes y aguas eran de la nación y no se debía dejar al agricultor y su familia sin medios de sustentación.

b). Zapata el socialista

La Revolución Constitucionalista encabezada por Venustiano Carranza, motivó a Zapata para continuar luchando por sus ideales agrarios, pero también por los obreros, pues en 1915 publicó en Cuernavaca, Morelos, un proyecto de Ley del Trabajo, que proponía socializar los medios de producción de cualquier industria; obligando a los ayuntamientos a establecer fábricas o talleres para brindar ocupación a todo capacitado; señalaba jornada de ocho horas; descanso dominical; pago doble por tiempo excedente trabajado; salario suficiente para el trabajador y su familia, entre otras medidas de bienestar social. En 1916 promulgó una Ley Agraria que mejoraba el contenido del Plan de Ayala, señalando que los simpatizantes de la revolución, conservarían tierras no expropiables en proporción a las que establecía la propia ley. Declaró de propiedad nacional los predios rústicos de los contrarios de la revolución, montes y aguas utilizables, proyectó la creación de un banco agrícola, escuelas agrícolas y forestales y estaciones de experimentación agrícola.

Las medidas reivindicativas y socialistas de Zapata, comparables con las propuestas por Ricardo Flores Magón, demuestran desde siempre la necesidad de buscar una distribución más justa de la riqueza, para lograr armonía, equilibrio y justicia social, que aún en la actualidad están lejos de alcanzarse.

8. Venustiano Carranza en el discurso de Hermosillo

Con motivo del asesinato de Madero, Pino Suárez y varios legisladores en 1913, don Venustiano Carranza, Gobernador de Coahuila, fue comunicado que Victoriano Huerta asumía la Presidencia de la República, lo cual informó al congreso local, quien acordó desconocer a Huerta como Jefe del Ejecutivo Federal, así como sus disposiciones; otorgó facultades al gobernador para mantener el orden constitucional de la república. Así se originó la Revolución Constitucionalista, proyectada en el Plan de Guadalupe de marzo de 1913; plan esencialmente político que tiene trascendencia en cuanto al bienestar social por lo siguiente: durante la estancia de Carranza en Hermosillo, Sonora, en un discurso expuso el programa sociopolítico que la revolución se proponía cumplir; refirió orígenes del movimiento y concluyó diciendo: "...terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases... las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas; y no es tan sólo repartir la tierra y las riquezas nacionales, no es el sufragio efectivo, no es abrir más escuelas, no es igualar y repartir riquezas nacionales; es algo más grande y más sagrado: es establecer la justicia,

es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la conciencia nacional... 'tendremos que removerlo todo' asentó, insistiendo en la urgencia de 'crear una nueva constitución cuya acción benéfica sobre las masas' nada ni nadie podría evitar... " 'No' faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social... "9

Terminó la revolución, salió Huerta del país y Carranza rindió su informe como Primer Jefe Constitucionalista y renunció, pero la convención le ratificó su confianza y continuó en el puesto.

El 12 de diciembre de 1914, Carranza expidió un decreto en Veracruz reformando el Plan de Guadalupe para adecuarlo a las necesidades del pueblo en cuanto a expedición y cumplimiento de "... leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país... leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras que les fueron injustamente privadas... legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias... "9

Promulgó un decreto el 6 de enero de 1915, superando el Plan de Ayala, decreto que entre otras cuestiones señalaba: "... la restitución no sólo de las tierras, sino también de las aguas y los montes, a sus verdaderos dueños... la expropiación por causas de utilidad pública, de la tierra indispensable para solucionar ... el problema agrario."10

Las ideas de bienestar social que proyectó Carranza como revolucionario no las contenía su proyecto de constitución, pero se establecieron en la Carta de Querétaro en 1917.

9. El gran debate de Querétaro 1916-1917

El Congreso Constituyente convocado por Carranza en 1916, conoció el 10. de diciembre de ese año el estudio que reformaba la Carta Política de 1857; expuso Carranza algunos conceptos relativos al proyecto, que no contenía los antecedentes que había manejado; comentó el artículo 27 para justificarse en materia agraria, precepto que difería mucho de su intención del 6 de enero. En materia laboral se refirió a las facultades que tenía el Poder Legislativo para expedir leyes sobre trabajo, sugiriendo que se implantaran instituciones de progreso social en favor de la clase obrera; que se limitara la jornada de trabajo; se estable-

* No faltan leyes, dice el lugar del asterisco; sin duda se trata de un error de imprenta, pues debe decir: "Nos faltan leyes... "

ciera la responsabilidad patronal por accidentes, seguro por enfermedad y vejes; que se fijara salario mínimo suficiente. Con la presentación del proyecto de constitución de Carranza, dieron principio los trabajos del Gran Debate de Querétaro.

Durante la lectura del artículo 3o. del proyecto, se distinguieron en el Congreso Constituyente de 1917, los grupos e ideologías que integraban la cámara, donde diputados como Francisco J. Mújica defendieron el derecho a la educación laica, gratuita, democrática, señaló el motivo por el que la comisión desechó el artículo tercero del proyecto y formuló el que se discutía en el Congreso; se manifestó contra la participación del clero en la enseñanza, para que las generaciones futuras fueran intelectuales sensatos y no fanáticos, porque el artículo del proyecto de Carranza, carecía del radicalismo que el país necesitaba.¹¹

Los debates con respecto al artículo 3o. reflejaron la mayoría radical y la tendencia conservadora, anticipándose resultados sobre el derecho social en artículos como el 3o., 5o., 27, 123, 115, y otros.

El 26 de diciembre d 1916, el Congreso conoció el artículo 5o. modificado; en esta ocasión Heriberto Jara defendió el proyecto de la comisión; se manifestó contra sus colegas que diferían en cuanto al contenido y forma de la constitución.

Se proponían modificaciones que garantizaran salarios suficientes a los trabajadores y en virtud de que la cuestión obrera era muy amplia, pidió Froilán Manjarrez que se hiciera más explícita: "Si es preciso pedirle a la comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la constitución, yo estaré con ustedes porque con ello habremos de cumplir nuestra misión de revolucionarios."¹²

El 28 de diciembre de 1916, Manjarrez presentó su iniciativa escrita sobre el artículo 5o. proponiendo como título especial dentro de la constitución, uno llamado "Del Trabajo"; se nombró una comisión especial para que recopilara datos e iniciativas respecto al título propuesto.

El nuevo proyecto "Del Trabajo" para complementar el artículo 5o. fue dado a conocer por la comisión especial, el día 13 de enero de 1917, exponiendo motivos y tesis de dicho estudio; éste señalaba: jornada máxima, descanso semanal, igualdad de salarios ante trabajo igual; condiciones para desarrollar trabajo nocturno; reposo para la mujer en periodo de gestación; salario mínimo suficiente y por regiones, entre otras cuestiones; proyecto apoyado por 45 firmas extras de la comisión. Este estudio fue adicionado por el que desarrolló una comisión independiente que propuso llamar al título: "Del Trabajo y la Previsión Social", ya que uno y otro se referían a las disposiciones en beneficio de la clase trabajadora; proponía que los Congresos Locales legislaran en materia de trabajo; prohibía labores insalu-

bres para mujeres y menores; derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de su patrón; derecho a vivienda; obligación patronal de asegurar la vida y la salud del trabajador; precisaba mejor el derecho de huelga, señalaba mayor protección al patrimonio familiar; disponía que la legislación debía ser general, que abarcara empleados, artesanos, domésticos y todo contrato de trabajo; expuso un transitorio que abolía las deudas de los trabajadores por razones de trabajo a partir de la vigencia de la nueva constitución. Ambas comisiones defendieron sus proyectos, los que más tarde integrarían el artículo 123 constitucional, aprobado el 23 de enero de 1917.¹³

De lo anterior se desprende el trabajo de constituyentes radicales dispuestos a dejar constancia de su paso por el Congreso de 1916-1917, en contra de retardatarios y obstruccionistas.

El proyecto de Carranza difería mucho del trabajo aprobado por el Congreso Constituyente, que aprovechó la ocasión de hacer efectivas las promesas de la revolución al pueblo; tuvieron la visión político-social suficiente para dejar establecido el derecho del trabajo en un título especial como lo propuso el diputado pobiano, retomando las ideas de Morelos, de los Constituyentes de 1856-1857, Flores Magón, Zapata y otros; con el derecho a la educación laica y gratuita y el derecho al trabajo, sólo faltaba el derecho agrario para integrar el derecho social de nuestra carta fundamental. bienestar social, previsión social y seguridad social derivados del Artículo 123, elementos básicos de nuestro estudio que recibe actualmente la sociedad en forma dispersa y que en nuestra opinión deben integrarse para cumplir el objetivo social proyectado.

El artículo 27 constitucional presentado por don Venustiano Carranza, fue retirado para ser proyectado de modo que los trabajadores del campo mejoraran su condición, el que aprobado declaraba, entre otras cuestiones: el fraccionamiento de latifundios; la propiedad nacional de tierras, aguas y montes, contenido del suelo y subsuelo y su explotación; establecimiento de límites nacionales; condiciones para constituir y modificar la propiedad privada, causas y condiciones de expropiación de acuerdo al interés público; estableció la dotación de tierras y aguas a los poblados y corporaciones comunales; confirmó las dotaciones efectuadas con base en el decreto del 6 de enero de 1915; derecho agrario soñado por el Siervo de la Nación, Ponciano Arriaga, Flores Magón, Zapata y otros, que se hizo realidad en la Carta de 1917, al ser aprobado el artículo 27, que junto con los demás derechos sociales mencionados constituyen el tronco de los derechos sociales; siendo nuestra Constitución la primera en el mundo que los establecía, tocándole a las generaciones presentes y venideras, mejorar su contenido en busca de una sociedad más justa.¹⁴

BIBLIOGRAFIA

- ¹ Ernesto de la Torre Villar, *La Constitución de Apuzingán y los Crenderos del Estado Mexicano*, 1a. Edición, Editó U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Históricas de México, México, 1964, pág. 375.
- ² *Constitución Federal de 1857*, Biblioteca Jurídica Mexicana, Edición 1901, Editora Librería Madrileña, España, 1901, páginas 13, 22.
- ³ Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente 1856-1857*, Edición del Colegio de México, Editora Fondo de Cultura Económica, México, 1956, página 402.
- ⁴ José Mancidór, *Historia de la Revolución Mexicana*, 18a. Edición, Editores Unidos Mexicanos, S.A., México, 1976, páginas 54, 55.
- ⁵ Teresa Silva Et. Al., *Ciencias Sociales Tres*, Edición 1979, Editorial Trillas, México, 1979, página 202.
- ⁶ José Mancidór, *Historia de la ...*, Op. Cit., página 145.
- ⁷ *La Legislación Agraria en México, (2), 1917-1979*, Edición 1979, Secretaría de la Reforma Agraria, Editorial Bodoni, México, 1979, página 15.
- ⁸ José Mancidór, *Historia de la ...*, Op. Cit., página 252.
- ⁹ Juan de Dios Bojórquez, *Crónica del Constituyente*, Edición 1938, Ediciones Botas, México, 1938, página 80.
- ¹⁰ José Mancidór, *Historia de la ...*, Op. Cit., página 283.
- ¹¹ *Cfr.*, Juan de Dios Bojórquez, *Crónica del ...*, Op. Cit., páginas 127, 128.
- ¹² Juan de Dios Bojórquez, *Crónica del ...*, Op. Cit., página 205.
- ¹³ *Cfr.*, Juan de Dios Bojórquez, *Crónica del ...*, Op. Cit., págs. 447, 460.
- ¹⁴ *Ibid.*, página 589.

CAPITULO PRIMERO

EL DERECHO SOCIAL INTEGRAL EN MEXICO

I. Conceptualización de la previsión social

En primer lugar debemos ubicar la previsión social como el efecto de disponer de lo conveniente para atender necesidades previsibles.

En relación a la sociedad, la previsión social será prevenir lo necesario para satisfacer las más elementales necesidades del ser humano desde que es concebido y hasta la senectud, como son: alimentación, vestido, habitación, educación, distracción, etcétera; necesidades que satisfechas se traducirán en justicia social; donde deben integrarse los esfuerzos del Estado y de los particulares a fin de brindar a la comunidad activa e inactiva, una seguridad social, no a través de la caridad que se hace a los desvalidos, desamparados o incapacitados, sino a través de un deber social de humanidad, de solidaridad y fraternidad.

1. Antecedentes de la previsión social

En esta materia existen numerosos antecedentes a nivel nacional e internacional, unos posibles, otros utópicos. Recordemos que Ignacio Ramírez en 1857 señaló: que el proyecto se olvidaba de los derechos sociales de la mujer, de los niños, de los huérfanos. Ponciano Arriaga aclaró al Nigromante que los derechos sociales no nacen de la ley, sino que los hombres ya nacen con ellos; el derecho a la vida, el de la seguridad, existen por sí mismos, no existe una ley que conceda a los niños el derecho de mamar y a los hombres el de alimentarse.¹

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de París, Francia en 1948, señaló el principio universal de que "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos..." que como integrantes de la sociedad tienen derecho a la seguridad social, derecho al trabajo, pago justo y equitativo, subsidio con-

tra el desempleo y derecho a un nivel de vida que le asegure bienestar a su familia, salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios; así mismo seguro en caso de enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de medios de subsistencia; que la maternidad y la infancia tienen derecho a los cuidados y asistencia especiales.²

La Carta Internacional Americana de Garantías Sociales de Bogotá, Colombia, de 1948, estableció el deseo de los países signatarios de conquistar la justicia social mediante la cooperación entre Estados para solucionar los problemas laborales. Por lo mismo la conferencia dispuso la elaboración de una "Carta de Garantías Sociales", como la declaración de los derechos del trabajador, constituyendo el minimum de derechos que deben gozar los trabajadores en los Estados Americanos: que como trabajadores tienen derecho a participar en la equitativa distribución de bienestar nacional y a obtener alimentos, vestidos y habitaciones a precios accesibles, que el Estado debe proveer el funcionamiento de granjas y restaurantes populares, cooperativas de consumo y crédito, casas baratas, cómodas e higiénicas para trabajadores; que el Estado debe proveer medidas de previsión social y seguridad social en beneficio de los trabajadores; que deben estimular y procurar la construcción de centros recreativos de bienestar social, aprovechables por todos los trabajadores; que los trabajadores libres e independientes tienen derecho a la prevención de los riesgos que le devuelvan y garanticen su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia en caso de cesación o privación del trabajo; que la mujer trabajadora tenga derecho a atención médica para ella y su hijo, descanso remunerado antes y después del parto, subsidio para lactancia y conservación del empleo. Estableció la obligación patronal de instalar y mantener guarderías infantiles y salas cunas para los hijos de los trabajadores. En esa ocasión, Estados Unidos votó contra estas resoluciones, por lo cual no se consideraban obligados.³

En 1944 la declaración de Filadelfia, a través de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptó reafirmando los objetivos y principios siguientes: Ampliar las medidas de seguridad y prestar asistencia médica completa, proteger la vida y la salud de los trabajadores y sus familiares, la infancia y la maternidad, suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados.

Otros conceptos que no pueden pasar desapercibidos en relación a seguridad social de la misma conferencia, son: el hecho de que la pobreza en cualquier parte es un peligro para la prosperidad; que cada nación debe luchar contra la necesidad; que todo ser humano sin importar raza, credo o sexo, tiene derecho a buscar su bienestar material; comprometiéndose las naciones que firman el documento a procurar la plenitud de empleo, etc-

var el nivel de vida, ampliando la previsión, seguridad y bienestar social a toda la población de cada país signante.

En la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de Bogotá, acordaron: cooperar entre sí los estados a fin de lograr condiciones justas y humanas para toda la población; que el trabajo es un derecho y un deber social... y que ha de efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud, y un nivel económico decoroso, tanto en los años de trabajo, como en la vejez o cuando cualquier circunstancia prive al hombre de la posibilidad de trabajar.⁴

En la Carta de Buenos Aires de marzo de 1951 se consideró lo siguiente: "Que la libertad y la dignidad, atributos esenciales e inalienables de la personalidad humana, constituyen principios ineludibles de la seguridad social";

"Que los regímenes de seguro social, de previsión social y de asistencia social, revisten relevante importancia para la obtención de los diferentes objetivos que se plantea el moderno concepto de la seguridad social: declara:

"2. Que la seguridad social debe organizarse por un conjunto de normas jurídicas que garanticen como función ineludible del Estado la coordinación de la política social, económica y sanitaria a fin de procurar:

"a) El equilibrio entre los principios de libertad y de solidaridad mediante la integración —justicialista (voz argentina)— de los derechos individuales, con los derechos sociales..."⁵

La Carta de la Organización de los Estados Americanos en 1948 estableció en el capítulo de Normas Sociales:

"Artículo 29. Los estados miembros, inspirados en los principios de solidaridad y cooperación interamericana, se comprometen a aunar esfuerzos para que impere la justicia social en el continente..."

"Artículo 44. Los estados miembros reconocen que, para facilitar el proceso de integración regional latinoamericana, es necesario armonizar la legislación social de los países en desarrollo, especialmente en el campo laboral y la seguridad social..."⁶

La IX Conferencia Internacional Americana de mayo de 1948, adoptó las declaraciones siguientes:

"XI. Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica...

"XII. Toda persona tiene derecho a la educación... inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas.

"XVI. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la ve-

vez y de la incapacidad que... la imposibilita física y mentalmente para obtener los medios de subsistencia." 7

Abundante es el contenido de las declaraciones, acuerdos, principios e instituciones que han manejado el derecho social en conferencias, coloquios y reuniones internacionales y aunque avanzados, observamos que varios de ellos aún no se han realizado en nuestro país, desechando el principio internacional de la Revolución Francesa, de que los hombres nacen libres e iguales en derechos, y la trilogía: libertad, igualdad y fraternidad.

Más de seis décadas han pasado desde que nació el artículo 123 constitucional y a la fecha los trabajadores parados o desempleados en nuestro país no tienen seguro por desempleo y un seguro por retiro o jubilación. Falta también procurar protección de aquellos desvalidos que carecen de algún benefactor que los asegure como derechohabientes, como los huérfanos, ancianos e indigentes.

En 1929 se estableció un sistema de seguro social al reformar la fracción XXIX del 123 citado, seguro social obligatorio, sí, pero para los que trabajan sujetos a un patrón.

En 1943 nació la Ley del Seguro Social; reformada por decretos de 28 de febrero de 1949, 31 de diciembre de 1956, 1959 y 1970, pero en 1973 apareció la Nueva Ley del Seguro Social vigente desde abril de ese año, reglamento que rige la seguridad social de los trabajadores incluidos en el apartado "A" del 123 constitucional; los incluidos en el apartado "B" observan la Ley del ISSSTE de 28 de diciembre de 1959 que derogó la Ley de Pensiones Civiles de 1947 y la Ley del ISSFAM que regula la seguridad social de los miembros del ejército, fuerza aérea y armada del país; Ley que abrogó la Ley de Retiros y Pensiones Militares de 1955 y el decreto que creó la Dirección de Pensiones Militares, absorbiendo el Instituto respectivo las funciones y obligaciones inherentes, también abrogó la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de 1961, la Ley del ISSFAM actual es vigente desde 1976.

En la historia de la seguridad social tienen importancia las mutualidades como formas de asociación, a través de la cual se protegían los riesgos a que estaban expuestos los asociados por medio de la solidaridad recíproca. En Grecia, Milán, Italia, Bélgica, Inglaterra y Francia hubo mutualidades de socorro recíproco, donde se otorgaba asistencia social, seguridad social y protección mediante un fondo integral subvencionado por el Estado. Se organizaron gildas, collegias y otras agrupaciones de profesionales, de comerciantes, de amigos o vecinos para auxiliarse en casos de muerte, incendio, robo, enfermedades; organizaciones medievales de protección, previsión, solidaridad, seguridad y ayuda mutua.⁸

XII del apartado "A" se refiere a la obligación de toda empresa de la naturaleza que sea, de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores, para el efecto debe aportar el 5% del salario ordinario del trabajador a su servicio; dicha aportación debe hacerse al INFONAVIT, organismo creado expreso para que el trabajador pueda adquirir créditos para comprar casa, terreno, o para reparación de la misma, debiendo en todo caso sujetarse al procedimiento de su ley reglamentaria, que dispone la manera de obtener créditos, recuperar aportaciones, pagar adeudos, etc. Además los patrones tienen la obligación de establecer enfermerías, jardines, etcétera, si la empresa o negocio se ubica fuera de la población y si la población trabajadora excede de 200 habitantes, en este caso el patrón reservará un espacio de 5,000 metros cuadrados de terreno para mercados, servicios municipales, centros recreativos, etc. La obligación habitacional se estableció desde 1917, pero hasta mayo de 1972 se reglamentó este beneficio para los trabajadores.³⁶

La Ley Federal del Trabajo de 1931 contenía en la fracción III del artículo 111, la obligación de los patrones respecto a habitación, dicha fracción declaraba que el Ejecutivo Federal y los estatales reglamentarían el cumplimiento al respecto, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo o lugar de su ejecución y a las posibilidades del patrón.³⁷

La fracción XXIX del apartado "A" se refiere a la obligación de legislar en materia de seguros de invalidez, vejez, vida, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, servicio de guarderías y todo otro encaminado a otorgar bienestar a los trabajadores, campesinos y sus familiares. La ley reglamentaria señala cuáles son los seguros establecidos, las condiciones de aseguramiento, el monto de cuotas para garantizar el derecho a los servicios médicos, quirúrgicos, hospitalarios, de rehabilitación, incapacidades, inclusive servicios funerario y velatorios; insistiendo que desde 1917, se estableció el seguro de desempleo pero a la fecha no se ha reglamentado y existen en nuestro país aproximadamente diez millones de gente sin trabajo, por lo mismo resulta urgente atender el seguro de desempleo.

El Apartado "B" en su fracción XI, trata de la seguridad social de los burócratas, cubre accidentes, enfermedades generales y profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte; protege a la mujer durante el embarazo en cuanto a tareas fatigosas antes y después del parto, con derecho a salario íntegro, conservación de empleo, descansos diarios para amamantar a sus hijos, atención médica, medicinas y ayuda para lactancia cuando la madre es incapaz de alimentar naturalmente a su hijo, servicio de guarderías infantiles; reglamenta el de-

recho de los familiares a servicio médico, medicinas y demás beneficios; señala el establecimiento de centros vacacionales, tiendas económicas para uso y beneficio de los trabajadores afiliados para proteger el poder adquisitivo del salario.

De acuerdo con el inciso f) de la fracción que se comenta, también el Estado patrón se obliga a proporcionar a sus trabajadores habitaciones; aquí la modalidad es el arrendamiento habitacional de que pueden gozar estos trabajadores aparte del derecho de comprar casa; para el efecto estableció el fondo nacional para la vivienda que administra FOVISSSTE, que suministra los créditos a los trabajadores derechohabientes para adquirir casa, construirla, repararla, mejorarla o pagar deudas por tal concepto; la ley respectiva señala el procedimiento para obtener los créditos, para el pago de mensualidades de amortización, el interés que causa el préstamo así como el tiempo de pago; señala igualmente condiciones para casos de separación del trabajo, casos de muerte del deudor y la obligación de no traspasar el bien adquirido.³⁸

Dentro del apartado "B" citado, también se incluye la protección social y derecho habitacional de militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio diplomático que se rigen por su propia ley, el Estado proporciona a los miembros en activo del ejército, fuerza aérea y armada, las prestaciones que señala el inciso f) de la fracción XI que se comenta.

CONCLUSIONES DE CAPITULO I

Concluimos en este capítulo que la previsión social, asistencia social y seguridad social constituyen el derecho social integral; señalamos que previsión social es la acción de prever lo necesario como alimentación sana y nutritiva, suficiente y económica; de vestido decoroso, habitación cómoda e higiénica de acuerdo a los integrantes de la familia; salud en sus aspectos curativo y preventivo; que la educación laica y gratuita se amplie a nueve grados como elemental y con derecho a la educación superior; que la plenitud de la justicia social la alcanzará el hombre mediante el trabajo digno y bien remunerado; que debe protegerse a los desocupados; que debe hacerse efectivo el derecho a descanso en centros de recreo a precios populares; que debe preverse lo relativo a salas-cuna y guarderías para hijos de trabajadores, esto mientras el hombre vive y una vez fallecido el derecho a un reposo tranquilo, con la garantía de sub-

sistencia de sus deudos; en síntesis, bienestar social integral bajo la vigilancia del Estado y a través de su administración.

Como asistencia social hemos señalado que debe fundarse en una acción altruista de humanidad y solidaridad social para que gentes incapacitadas no causen lástima; que ancianos, niños y la mujer, como el desempleado tengan la atención necesaria por parte del Estado, estableciendo al efecto albergues, comedores populares, clínicas, centros de bienestar social, donde éstas personas puedan acudir a recibir la atención y amistad que requieren, para prevenir y conservar la salud, la dignidad e integridad personal.

La seguridad social se integra al bienestar social, forman el conjunto de satisfactores sociales para evitar estados de incapacidad. Seguridad social que es garantía de salud física y moral, de trabajo, educación y convivencia social; es derecho a subsidio a los desempleados, a los pensionados, inválidos y viejos; es recuperación de la capacidad de trabajo, es reeducación, readaptación y reincorporación de incapacitados al trabajo; seguridad social es sinónimo de bienestar, de ocupación plena, de protección contra la miseria, la ignorancia, la injusticia; es lucha constante contra la inseguridad y el futuro incierto.

Bienestar social integral es previsión, asistencia y seguridad social integradas, dirigidas al individuo de cualquier edad y condición social y consecuentemente justicia social.

Como parte del bienestar social integral no podemos olvidar el derecho social garantizado en nuestro Código Fundamental, que con sus antecedentes históricos sociales establecieron principios, instituciones y normas que integralmente deben proteger al hombre que trabaja. Derechos que se desprenden de los artículos 3º, 5º, 27, 123, como núcleo de derechos sociales inobjetables, que garantizan mínimamente el derecho a educación laica como lo pedía Flores Magón, gratuita y suficiente; el trabajo digno y salario justo; la dotación de tierra y aguas para su cultivo, constituyendo ejidos y comunidades; a la protección que establece el artículo 123 constitucional en sus apartados "A" y "B" y dentro de éstos, las fracciones XII y XXIX del primero, XI y XII del segundo, que se refieren al derecho de previsión social y seguridad social, especialmente en el ramo de habitación, que en conjunto con la asistencia social integran el bienestar social; conceptos que sintetizan la proposición final de este trabajo, incluyendo como parte del derecho social la fracción XIII del apartado "B" del 123 citado, que otorga seguridad y bienestar social integral a los militares, fuerza aérea, armada y personal diplomático, así como a los familiares de todos ellos.

En nuestro país la clase trabajadora es protegida una parte por el Seguro Social, correspondiéndole los del apartado "A", otra por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado; existiendo una tercera par-

te de asegurados que protege el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, éstos son los miembros del ejército, marina, fuerza aérea y familiares de los mismos, que reciben servicios estando en servicio activo o retirados según el caso; incluidos dentro del apartado "B". Los tres son organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyos directores son designados por el presidente de la República. Al ISSSTE se encuentran también afiliados trabajadores de otros organismos descentralizados como el INDECO, CORETT, CODEUR y otros que nacen con el señalamiento de que su personal pertenecerá en cuanto a seguridad y servicios sociales a éste. El personal del IMSS e INFONAVIT, Ferrocarriles Nacionales de México, Compañía de Luz, Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos y otros, pertenecen en cuanto a seguridad y servicios sociales al IMSS e INFONAVIT.

La seguridad social de los no asalariados, los carentes de empleo, los indigentes, los desvalidos, etc., prácticamente no existe, pues la Secretaría de Salubridad y Asistencia no tiene capacidad para brindar la protección que demanden éstos.

En síntesis la insuficiencia de medidas preventivas tanto de enfermedades generales como profesionales, de riesgos de trabajo y otros males sociales hacen ineficaz la atención que se les brinda, resultan nulas también las adopciones de principios, acuerdos y proposiciones respecto a seguridad y bienestar social, hechas en conferencias internacionales, arrastrando consigo los planes de capacitación y empleo.

En la medida que se reduzcan los desamparados, los sin tierra y sin trabajo, se detenga la carrera de precios y exista una justicia más expedita, nuestro derecho social se justificará y no será en vano el sacrificio de quienes ofrendaron su sangre para dejarnos derechos sociales y un principio resultaría de la unificación de los esfuerzos, recursos, experiencias de los institutos de seguridad y bienestar social que existen nuestro país.

BIBLIOGRAFIA DE CAPITULO I

- 1 Cfr., Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Constituyente 1856-1857*, 1a. Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1957, página 251.
- 2 Cfr., Felipe Remolina Roquehi, *Declaraciones de Derechos Sociales*, 1a. Edición, V Congreso Interamericano del Derecho del Trabajo y la Previsión Social, México, 1974, páginas 41, 43.
- 3 *Ibid.*, páginas 33, 37.
- 4 Felipe Remolina Roquehi, *Declaraciones de . . .*, Op. Cit., página 31.
- 5 *Ibid.*, página 48.
- 6 *Ibid.*, páginas 31, 24.
- 7 *Ibid.*, páginas 28 29.
- 8 Cfr., Francisco González Díaz Lombardo, *El Derecho Social y la Seguridad Social Integral*, 2a. Edición, U.N.A.M. Textos Universitarios, Dirección General de Publicaciones, México, 1976, págs. 73, 74.
- 9 Francisco González Díaz Lombardo, *El Derecho Social...*, Op. Cit., pág. 122.
- 10 *Ibid.*, página 302.
- 11 *Ibid.*, página 124.
- 12 *Ibid.*, página 177.
- 13 *Ibid.*, página 396.
- 14 *Ibid.*, página 121.
- 15 *Ibid.*, página 125.
- 16 Cfr., Felipe Remolina Roquehi, *Declaraciones de . . .*, Op. Cit., pág. 32.
- 17 Francisco González Díaz Lombardo, *El Derecho Social . . .*, Op. Cit., página 51.
- 18 Alberto Trueba Urbina, *Nuevo Derecho Procesal del Trabajo*, 2a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973, página 83.
- 19 Francisco Zarco, *Crónica del . . .*, Op. Cit., página 461.
- 20 Francisco Zarco, *Actas Oficiales y Minutario de Decretos del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857*, 1a. Edición, Colegio de México, México, 1957, página 307.
- 21 Cfr., Francisco Zarco, *Historia de la . . .*, Op. Cit., página 276.
- 22 Cfr., José Mancisidor, *Historia de la . . .*, Op. Cit., página 315.
- 23 *Ibid.*, página 308.
- 24 Cfr., Francisco Zarco, *Historia del . . .*, Op. Cit., página 363.
- 25 Francisco Zarco, *Actas Oficiales . . .*, Op. Cit., página 325.
- 26 Francisco Zarco, *Historia del . . .*, Op. Cit., páginas 336, 337.
- 27 Alberto Trueba Urbina, *Nueva Legislación de Amparo*, 17a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1971, página 8.
- 28 *Ibid.*, página 13.
- 29 *Ibid.*, página 15.
- 30 Cfr., José Mancisidor, *Historia de la . . .*, Op. Cit., página 287.
- 31 Jorge Sayeg Helu, *El Constitucionalismo Social Mexicano*, 1a. Edición, Ediciones Culturales y Ciencia Política, A.C., México 1972, página 24.
- 32 *Ley Federal del Trabajo*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 4a. Edición, Editorial Popular de los Trabajadores, México, 1981, página 51.
- 33 *Legislación Sobre Trabajo*, Tomo I, 5a. Edición, Ediciones Andrade, S.A., México, 1958, página 26.
- 34 *Ley Federal del Trabajo*, Secretaría del . . . , Op. Cit., página 44.
- 35 *Ibid.*, página 31.
- 36 Cfr., *Ley Federal del Trabajo*, Secretaría del . . . , Op. Cit., pág. 34.
- 37 Cfr., *Legislación Sobre Trabajo . . .*, Op. Cit., página 129.
- 38 *Ley Federal del Trabajo*, Secretaría del . . . , Op. Cit., página 46.

CAPITULO SEGUNDO

LA PREVISION SOCIAL EN LOS APARTADOS "A" Y "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

La previsión social tiene como función evitar la realización de riesgos y contingencias, proporcionar protección y el mayor bienestar posible para el trabajador y sus derechohabientes; mejores condiciones de vida, salud, recreo y cultura; derecho a rehabilitación y readaptación, pensión por incapacidad temporal o permanente, de vejez, desocupación o jubilación, incluyendo el derecho post mortum a un traslado y reposo tranquilo, cualquiera que sea el apartado que rija al trabajador, A, B, o D (de desocupado); en síntesis, el trabajador tiene derecho a la previsión social integral.

Según el señor Francisco de Andrade Ramos, de Brasil, "... la expresión previsión social designa todos los beneficios de carácter social otorgados a los trabajadores sin distinción, que corresponden al seguro social propiamente dicho, o sea cobertura de los riesgos en casos de desempleo, por motivos de invalidez o de muerte... comprendiendo: a). Asistencia médica social... (preventiva, curativa, servicio médico quirúrgico y readaptación profesional); b). Asistencia alimenticia... (procurando bajo costo de los artículos de primera necesidad, educación sobre nutriología; c). Asistencia complementaria a la familia..."

I. Texto original del Artículo 123 constitucional de 1917

Refiriéndome al artículo 123 constitucional vigente desde 1917, y en especial al aspecto de previsión social y bienestar social encontramos que desde su inicio la protección se fijó en la reducción de la jornada de trabajo a que eran sometidos los trabajadores en aquella época, de 12, 14 y hasta 16 horas diarias; en la prohibición para trabajar en lugares insalubres y peligrosos y

en jornada nocturna para menores y mujeres; en el merecido descanso semanal después de 48 horas de trabajo; en la protección para la maternidad y posterior a ella, señalando trabajos adecuados, conservación del empleo y descanso para amamantar a sus hijos; el derecho a un salario suficiente para satisfacer todas las necesidades de una familia; el derecho habitacional en condiciones de comodidad e higiene para la familia del trabajador, y junto a esto, el derecho a escuelas, enfermerías, mercados públicos, centros recreativos; responsabilidad patronal de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, atención e indemnización correspondiente así como las medidas de protección contra esos accidentes y sobre higiene y salubridad industrial, procurando organizar el trabajo de modo que resulte una garantía para la salud y la vida del trabajador; la procuración de seguros obligatorios en beneficio del trabajador y su familia; en el derecho de colocación para los desocupados; en la obtención de casas baratas a través de cooperativas organizadas para tal efecto. Esto entre otras cuestiones quedó establecido desde 1917 para beneficio de la clase trabajadora y a pesar del tiempo transcurrido, poco han variado estos señalamientos y otros ni siquiera se han reglamentado.

II. Génesis del apartado "A" que rige las relaciones entre obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo

Con la promulgación del Código Político Fundamental de 1917, y dentro de él, el artículo 123, se dio protección a todos los trabajadores que prestan sus servicios a un patrón, sea cual fuere la rama de trabajo, basta con que sea un contrato de trabajo.

El derecho laboral desde 1917 a 1929, se aplicaba por las entidades federativas a través de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje y Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje; en 1929 se reformó la fracción X del artículo 73 constitucional, originando la separación de algunas ramas de actividad industrial, de las que sólo conocerían las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, además se estableció la facultad del Congreso de la Unión para reglamentar el Artículo 123 constitucional.

En 1931 se promulgó la Ley Federal del Trabajo que reglamentaba los artículos 5º y 123 constitucionales, estableció una excepción no contenida en el artículo 123 original; en efecto el artículo 2º del Código indicado señaló: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan."²

La excepción del artículo citado permitía una ley especial para los servidores públicos, a pesar de que la constitución de 1917 no hizo distinciones e incluyó a estos trabajadores en el ar-

tículo 123 expropiando al derecho civil los contratos de trabajo.

El 12 de abril de 1934, se expidió un reglamento respecto del artículo 2º, laboral, con disposiciones relativas a los empleados públicos; pero no fue sino hasta septiembre de 1938 en que Cárdenas promulgó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, estatuto que contenía derechos y obligaciones para los mismos, así mismo el establecimiento de los tribunales especiales para el ejercicio de las acciones de los trabajadores contra el Estado patrón según el caso.³

El día 21 de octubre de 1960, se dividió el artículo 123 constitucional vigente desde 1929, quedando así: "Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general todo contrato de trabajo."⁴

Este apartado quedó con XXXI fracciones aplicables a todos los trabajadores que buscan el equilibrio entre los diversos factores de la producción y donde exista lucha de clases; aplicable inclusive a trabajadores que prestan servicios a los gobiernos de los estados y de los municipios.

III. Génesis del apartado "B" que rige las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

Como se dijo antes, el decreto de 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial del 5 de diciembre de ese año, creó o adicionó el apartado "B" del artículo 123 constitucional, con XIV fracciones que sintetizan los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y del Departamento del Distrito Federal.

En el contenido de las leyes laborales desde 1917 a 1931 no había distinción hasta 1938 en que se publicó el Estatuto jurídico aplicable a los servidores públicos, reglamentando la prestación de servicios de éstos, apoyándose en la excepción del artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

El estatuto de referencia tuvo vigencia hasta el 28 de diciembre de 1963 en que se publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" creado desde 1960, ley que abrogó el estatuto inmediato anterior.

En las XIV fracciones de que consta el apartado "B" en favor de los servidores públicos, se incluyó el derecho escalafonario, vacaciones, jubilación; se definió su derecho a la seguridad y previsión social señalando que recibirían dichos servicios a través del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado, creado exprofeso y en cuanto a lo relacionado a vivienda lo atendería el FOVISSSTE, dependiente del ISSSTE, para este sector de trabajadores.

Los trabajadores de algunos organismos públicos descentralizados y paraestatales son sometidos al apartado "B" desde su nacimiento o por acuerdo del Ejecutivo Federal, y consecuentemente al ISSSTE sustrayéndolos de ese modo del régimen ordinario que señala el artículo 123 constitucional, es decir debieran regirse por el apartado "A" pues no son trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y es una ley reglamentaria la que así lo establece y no la propia constitución.

IV. El Artículo 123 constitucional actual

El artículo 123 de nuestro Código Político de 1917, estableció los derechos mínimos del trabajador, derechos superados en algunos casos mediante contrataciones colectivas, obligando inclusive al Congreso de la Unión en contadas ocasiones a no quedarse a la zaga, como en el caso de la prima de antigüedad, el aguinaldo, habitación o ayuda para renta de casa y algunos otros.

Actualmente se lucha por una jornada laboral de 40 horas en lugar de las 48 semanarias establecidas, con pago de 56 y proporcionalmente se reduzca cada turno, esto aliviaría en parte la desocupación que agobia al país, ya que sería posible para las empresas aumentar su plantilla normal de trabajadores; viéndolo en números sería por cada cien trabajadores que laboraran en esas condiciones se generarían veinte empleos más, ese tiempo serviría para la superación del trabajador o simplemente para su recuperación física.

Se observa que a la mujer trabajadora le falta contar con guarderías y salas-cuna en sus lugares de trabajo con cargo al patrón, ya que el Seguro Social es insuficiente para atender tal prestación que por lo mismo hace falta ampliar y reglamentar ese derecho.

Respecto al salario mínimo debe ser suficiente para atender las necesidades de una familia con decoro, que comprenda casa, vestido y sustento, incluso el derecho a educación y diversión sana y que conforme se eleven los precios de los artículos de consumo básico, se aumente el salario y no como se tiene establecido; promoviendo la creación estratégica de centros de abasto popular de artículos de consumo necesario a precios oficiales y por cuenta del Estado para recuperar la pérdida del poder adquisitivo del salario.

La participación obrera en las utilidades que con su esfuerzo se generan en la industria, debe incrementarse legalmente por lo menos hasta el 16% de la renta gravable; además de hacer efectiva mediante la unidad y legalidad el acceso del obrero a la contabilidad empresarial ya que se niega ésta y en general se muestran renuentes a que se conozca la declaración fiscal del año, con el argumento de que son documentos confidenciales

que sólo autoridades hacendarias pueden conocer; recordando que pasaron más de 46 años desde que se estableció en la Constitución para reglamentar este derecho, generando a contrario sensu mayor acumulación de capital.

El derecho habitacional que señala la fracción XII del artículo que se comenta y que desde 1917 se estableció, se quiso hacer efectivo en 1931 a través del artículo 111 fracción III del Código laboral de esa época, sin alcanzar su objetivo pues sólo reproduce la intención del legislador de 1917 y agregó que el Ejecutivo Federal y los de cada estado reglamentaran esa fracción, atendiendo las necesidades de los trabajadores, a la clase lugar y tiempo de prestación de servicios y a las posibilidades económicas del patrón. En 1941 también se quiso hacer realidad la fracción XII del citado precepto constitucional, por considerar que era urgente hacerlo, proponiendo la creación de unidades habitacionales para trabajadores permanentes y temporales; sin embargo la Suprema Corte de la Nación dictó Jurisprudencia al respecto declarando inconstitucional el reglamento emitido por el Ejecutivo Federal, señalando que ésta era facultad del Congreso de la Unión. Con lo anterior se aplazó nuevamente la obligación patronal de cumplir con el derecho habitacional de los Trabajadores y hasta mayo de 1972 se dió atención relativa al problema, estableciendo una cuota insuficiente por cuenta del patrón para crear un fondo del cual podría obtener el trabajador créditos habitacionales, obligación que por otra parte nos lleva a la constitución del patrimonio familiar.

Otras fracciones del apartado "A" que responden a previsión y bienestar social, son la XIV relativa a la responsabilidad patronal sobre riesgos y enfermedades profesionales y la prevención de los mismos; que se descargó en la creación del Seguro Social en 1943, obligación que después de 26 años de establecida se reglamenta a través del organismo citado, el que a su vez no ha cumplido lo pactado desde 1917 por lo que hace al seguro por desempleo y la jubilación que se reclaman con urgencia.

Como medida de previsión social la capacitación y adiestramiento para el trabajo señalada en la fracción XIII del 123 y apartado que se comenta, se implementó en abril de 1978, para que el trabajador pueda elevar su capacidad y consecuentemente su nivel de vida, para el efecto se determina la creación de comisiones mixtas que vigilen equipos, sistemas y procedimientos para lograr esa capacitación y adiestramiento que se reglamentará más aún en Contratos Colectivos donde establecerán tiempo, estímulos, ramas, instructores, calificación, etcétera.

Al igual que la anterior, la fracción XV del ordenamiento que se comenta, se modificó en abril de 1978 y se refiere a higiene y seguridad en las instalaciones industriales, señalando sanciones para casos de incumplimiento a las recomendaciones de las comisiones mixtas de seguridad e higiene en relación a normas

protectoras, equipos de protección obrera o modificación de sistemas para abatir los riesgos de acuerdo a la clasificación de industria, estableciéndose al efecto Comisiones Consultivas Nacionales y Estatales integradas por representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Salubridad y Asistencia y del Seguro Social.

Como medida de bienestar social la fracción XXV del tronco social en materia obrera, referente al servicio de colocación de trabajadores, motivo de reformas también en abril de 1978, vigente desde el 1º de mayo de ese año; en efecto con motivo de la inclusión del Capítulo III Bis de Capacitación y Adiestramiento de Trabajadores se ligó la reforma del artículo 537 de la Ley Federal del Trabajo que responde a la fracción XXV citada, con el objetivo de:

- I. Estudiar y promover la generación de empleos;
- II. Promover y supervisar la colocación de los trabajadores;
- III. Organizar, promover y supervisar la capacitación y adiestramiento de los trabajadores; y
- IV. Registrar las constancias de habilidades laborales.”⁵

Como principio de bienestar social observamos que la fracción XXV que se analiza, ha sido preocupación del Estado reformarla y la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social implementó a últimas fechas un programa nacional de empleo, el cual a pesar de sus augurios dejó de cumplir el propósito deseado pues encontró una época de recesión económica que sirvió de pretexto a la industria y a algunas entidades paraestatales para efectuar separaciones masivas de trabajadores, agudizando el desempleo y subempleo que padece el país.

Sabemos que existen agencias particulares para colocación de trabajadores, pero no son gratuitas y constituyen una estafa al desocupado pues habiendo una vacante envían varios aspirantes al puesto, exigiendo muchos requisitos y sólo una persona lo ocupará, pero antes tuvo que desembolsar una cuota que jamás recupera ni justifica, cuestión que compete a la Procuraduría del Consumidor.

Las bolsas de trabajo oficiales se sujetan al burocratismo de jefes, subjefes y líderes sindicales que controlan el personal y funcionan sólo para recomendados especiales o incondicionales, agudizando el desempleo.

Mientras en el país sea mayor la demanda de trabajo, más barata será la mano de obra, de ahí la lucha constante de trabajadores para alcanzar mejores prestaciones y por recuperar el poder adquisitivo del salario. Dejando de ser efectivo el hecho de que en igualdad de condiciones de trabajo, tenga mejor derecho el que sea sostén de familia, pues en la industria también

los líderes sindicales escogen a los aspirantes a un puesto y los sujetan a contratos temporales en beneficio del patrón y hasta que se aseguran que serán incondicionales de quien los contrata, salvo los casos de obreros altamente calificados que reclama la industria.

Otro principio de bienestar social lo representan las sociedades cooperativas para construcción de casas baratas e higiénicas accesibles a los trabajadores, establecido en la fracción XXX del artículo 123 constitucional apartado "A"; letra muerta esta intención legislativa, pues no se conoce una cooperativa de alcances altruistas y filantrópicos que cumpla con este propósito ya que ni el INFONAVIT, el FOVISSSTE, INDECO o ISSFAM cumplen con esa obligación y menos con la demanda de vivienda actual; la capacidad de estos organismos es limitada y el déficit habitacional superior; hace falta la participación obrera para crear esas cooperativas, reglamentarlas y ponerlas a funcionar por gente capaz y responsable.

Por lo que se refiere a la fracción XIII del apartado "B" del mismo ordenamiento constitucional, dispone que el personal castrense y cuerpos de seguridad pública y del servicio exterior, gozan también del derecho habitacional, aportando al efecto el Estado el 5% respectivo, que constituye el fondo de la vivienda de ese sector, para otorgar a éstos crédito suficiente para adquirir casas, repararlas, construir las, mejorarlas o pagar pasivos por estos conceptos; dicho fondo lo administra el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, en términos similares al organismo encargado de la seguridad social que ampara a los burócratas.

Por lo que hace a la jubilación sólo se contempla en el apartado "B" que se comenta y en contratos colectivos de algunas empresas particulares y paraestatales como Ferrocarriles Nacionales de México, Comisión Federal de Electricidad, Compañía Mexicana de Luz y Fuerza, Teléfonos de México, Petróleos Mexicanos, Altos Hornos de México, etcétera, y esto como en otros casos está rebasando al Congreso de la Unión en cuanto a su reglamentación.

No podemos dejar de mencionar la fracción XXIX en relación con la seguridad y previsión social que desde 1917 se estableció, y que a través del Seguro Social se desliga el patrón de la obligación de responder por enfermedades profesionales, muerte, vejez, pensión por incapacidades parciales o totales, temporales o definitivas; sin atender como se ha reiterado, los problemas relativos a jubilación y cesantía; el desempleo que requiere de un subsidio temporal para subsistir, no se proporciona a pesar de que dicha institución tiene recursos bastantes para hacerlo, por lo mismo cabe una revisión tanto al artículo 123 constitucional como de los reglamentos concernientes y en especial del apartado "A" y la Ley del Seguro Social a efecto de que se in-

cluyan los derechos a pensión por jubilación y desocupación y que en auxilio de los desocupados acudan los sectores patronales, así como que aporten un porcentaje determinado para cubrir estos derechos.

V. Importancia de las fracciones XII y XXIX del apartado "A" y la fracción XI del apartado "B" del Artículo 123

Hemos observado que las fracciones XII y XXIX del apartado "A" y la fracción XI del apartado "B" tienen relación en cuanto a derechos sociales se refiere, pues por una parte se trata de la cuestión habitacional y por la otra a la cuestión de seguridad, previsión y bienestar social que deben tener los trabajadores en general; obligaciones patronales que datan de 1917 y que poco a poco se han ido superando, sin embargo existen grupos de trabajadores que carecen de prestaciones sociales como éstas, entre ellos los campesinos, los deportistas, trabajadores domésticos, taxistas, etcétera.

Respecto a habitación para la clase trabajadora, se observa que en los apartados "A" y "B" del 123 constitucional, lo que señalan las leyes reglamentarias es un derecho a créditos habitacionales, sólo que condicionados a una situación aleatoria que no debe existir, pues su necesidad no se sujeta a la suerte sino al sistema en que vivimos y por lo mismo debe ser más operativo el sistema de créditos para atender las necesidades de vivienda. Por otra parte se sabe que a trabajadores con salario mínimo se les favorece menos con los préstamos de referencia; además de que los sindicatos más fuertes orgánicamente o comprometidos con el Estado, obtienen con mayor facilidad los créditos que proponen, dejando en condiciones desiguales a los sindicatos minoritarios e independientes y consecuentemente a sus agremiados; opinamos que la aportación patronal para constituir esos fondos de los trabajadores en lo individual, es actualmente insuficiente y que es necesario aumentar en un cien por ciento, tomando en consideración que estas aportaciones son consideradas de previsión social, por lo tanto deducibles fiscalmente.

Por otra parte, no se justifica ni legal ni socialmente la participación patronal en el instituto destinado a resolver el problema habitacional, pues no tiene razón de ser ni en la legislación de 1917 se estableció, por lo mismo en nuestra opinión debe modificarse tanto el artículo 123 constitucional en su fracción XII como el artículo 138 del Código Laboral que así lo prevén, además de la ley interna del instituto y reglamentos que lo contemplan, ya que con lo anterior se demuestra incapacidad tanto del Estado como del sector obrero para administrar el fondo respectivo, ello traería como consecuencia reducción de egresos por parte del instituto.

Cabe reiterar sobre la fracción XIII del apartado "B" del 123 constitucional que obliga al Estado a cumplir con el derecho habitacional de las fuerzas armadas mexicanas otorgando créditos a través del organismo respectivo, en condiciones similares a los trabajadores del Estado y del Distrito Federal; en otro capítulo trataremos con más detalle esta cuestión.

La seguridad y previsión social buscan garantizar a través de los apartados "A" y "B" del artículo social, el derecho a salud integral, seguridad y previsión de un futuro cierto a sus afiliados; pero a la vez generan dispersión y multiplicidad de organismos para satisfacer dichos servicios; de donde surge nuestra sugerencia de integrar éstos, para aprovechar más y mejor los recursos destinados al efecto y la modificación de las fracciones relativas a salud y bienestar social del Artículo 123 y se incluya en el capítulo de garantías individuales el derecho a salud integral.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO II

La importancia de los servicios que señalan las fracciones XII, XXIX del apartado "A", XI y XIII del apartado "B" del 123, depende de la función encomendada en cada caso a los institutos de seguridad social, llámese IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, FOVISSSTE o ISSFAM que en cada grupo tiene una función vital que satisfacer, aunque como lo hemos señalado, sólo se avocan a la atención de trabajadores afiliados y derechohabientes, y no hacia la sociedad que carece de protección y que merece estas atenciones. Recordando al respecto que la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en su artículo 25 declaró, respecto a la seguridad social: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Tiene derecho así mismo a los seguros en el caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros de pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad..."⁶

De ahí que proceda plantear ante el Congreso de la Unión la modificación de las fracciones XII y XXIX del apartado "A", XI y XIII, del apartado "B" del artículo 123 constitucional, así como sus leyes reglamentarias y se incluya en el capítulo de garantías individuales el derecho a salud y bienestar social integral. En el primer caso aumentando la cuota patronal y supri-

miendo su intervención en la administración del fondo habitacional y retirando la condición aleatoria para tener derecho a créditos habitacionales, mientras se estudia la conveniencia de integrar los organismos respectivos; en el segundo caso, reglamentando la jubilación y el seguro para el desocupado; y por último plantear la integración de todos los organismos destinados a dar atención, seguridad, previsión y bienestar social a toda la población.

BIBLIOGRAFIA DE CAPITULO II

- 1 **Francisco González Díaz Lombardo, *El Derecho Social* . . . , Op. Cit., página 121.**
- 2 ***Legislación Sobre Trabajo* . . . , Op. Cit., página 26.**
- 3 ***Cfr.*, Alberto Trueba Urbina, *Nuevo Derecho* . . . , Op. Cit., págs. 145, 146.**
- 4 ***Ley Federal del Trabajo*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1a. Edición, Editorial Popular de los Trabajadores, México, 1978, página 15.**
- 5 ***Ley Federal del Trabajo* . . . , Secretaría del . . . , 4a. Edición, Op. Cit., página 340.**
- 6 **Francisco González Díaz Lombardo, *El Derecho Social* . . . , Op. Cit., página 125.**

CAPITULO TERCERO

CONCORDANCIAS Y DIFERENCIAS RESPECTO A LA PREVISION SOCIAL EN LOS APARTADOS "A" Y "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

El objeto de este capítulo es señalar la similitud que existe en cuanto a previsión social en los apartados "A" y "B" en que se dividió el Artículo 123 constitucional y consecuentemente las diferencias entre uno y otro. Hemos dicho que la previsión social tiene por objeto proteger al trabajador y a su familia, dentro del orden material, social y cultural, y previsión de contingencias; pero también hemos señalado la falta de protección de aquellos que carecen de empleo y a ellos no llega la previsión social que en este caso debe transformarse en asistencia social.

De acuerdo con este capítulo trataremos dos de las ramas importante de la previsión social; la salubridad y la habitación.

1. Análisis comparativo de la fracción XII del apartado "A" y la fracción XI del apartado "B" inciso f) del artículo 123 constitucional, así como la fracción XIII de este apartado "B"

Comparando la fracción XII del apartado "A" con la fracción XI del apartado "B", inciso f), del Artículo 123 constitucional encontramos en primer término que la fracción XII del primero señala toda clase de empresas obligadas a proporcionar conforme a la ley reglamentaria, habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores, y que para cumplir esta obligación deben hacerse aportaciones a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de los trabajadores, para establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones. En general esta parte de la fracción XII del apartado "A", es similar al primer párrafo del inciso f) de la fracción XI del apartado "B", éste último agrega habitacio-

nes baratas en arrendamiento, cosa que no existe en el apartado contrario; los créditos que otorga el organismo del apartado "A" pueden ser para construir, reparar o mejorar la casa, para pagar deudas adquiridas por cualquiera de estos conceptos.

De la fracción XII del apartado "A" se desprende la expedición de una ley especial para crear el organismo encargado de administrar los fondos nacionales para habitación, denominado Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

Del apartado "B" fracción XI, inciso f) se desprende que será la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado el que reciba y administre dicho fondo a través del FOVISSSTE.

El INFONAVIT se integra con representantes del gobierno, de los trabajadores y de los patrones, sistema similar a la integración de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Creemos que no existe justificación legal ni social para que el sector empresarial participe en las decisiones del órgano habitacional en este caso, ya que se trata de una conquista obrera y no tiene por qué supervisar el patrón la administración al respecto, gravando en perjuicio del fondo de los trabajadores los exiguos ingresos que le llegan. Además de que con esto se demuestra incapacidad de administración por parte del gobierno y de los trabajadores, para que se admita un fiscal en la administración del fondo habitacional.

Otra diferencia en favor de los trabajadores del apartado "A" fracción XII del 123 citado, es el hecho de que aparte de la aportación patronal para vivienda de una empresa o negocio situado fuera de las poblaciones, debe establecer escuelas, enfermerías, mercados públicos, centros recreativos, etcétera, esto no se ubica en el apartado "B".

Tratándose de trabajadores de uno u otro apartado, al servicio de uno u otro patrón, tienen reglamentación habitacional, pero en el caso de trabajadores libres no existe este tipo de protección, discriminándolos, más aún de aquellos que carecen de trabajo y tienen tanta o más necesidad que los trabajadores activos, para esto debería existir un fondo social que los auxilie al respecto con cargo al Estado.

En relación a la fracción XIII del apartado "B" referente a la obligación del Estado patrón de proporcionar a los miembros en activo del ejército, fuerza aérea y armada, de habitaciones cómodas e higiénicas lo hace en términos iguales a los trabajadores que beneficia FOVISSSTE y para el caso también se integra un fondo habitacional con aportaciones del gobierno federal para proporcionar a estos elementos, crédito barato y suficiente para atender esta necesidad habitacional, reglamentando en su ley especial las condiciones de otorgamiento, cuantía del crédito, plazos de amortización, garantías, intereses y otras

condiciones de vencimiento anticipado de créditos otorgados, incluyendo seguros de protección.

II. Análisis comparativo de las leyes reglamentarias relativas a la habitación

La creación del INFONAVIT como organismo público descentralizado con capacidad jurídica y patrimonio propio, y al mismo tiempo de la ley que señala los objetivos, patrimonio, recursos y destino de éstos; órganos de gobierno, obligaciones patronales, procedimientos para otorgar créditos, recursos de inconformidad, plazos de pago, derechos de los trabajadores y sus beneficiarios, etcétera; es el reconocimiento de los derechos habitacionales vigentes desde 1917.

El inciso f) de la fracción XI del apartado "B" del artículo 123, reglamentó por decreto publicado en el Diario Oficial, el 10 de noviembre de 1972, el derecho habitacional para trabajadores al servicio del Estado; dispuso el decreto que el organismo encargado de la seguridad social atendiera también lo relacionado a la vivienda, regulando a través de su ley el procedimiento conforme al cual se administra el fondo y las bases para otorgar créditos a sus derechohabientes; creando una Comisión Ejecutiva para operar el fondo citado, supeditado al órgano supremo del Instituto de Seguridad Social.

En ambos apartados la creación del fondo de la vivienda está determinado sobre la base de una aportación del 5% del salario ordinario que perciben los trabajadores, mismo que constituirá en cada caso un depósito en favor de cada trabajador, hecho por su patrón, según se rijan por el apartado "A" o "B"; incluso la fracción XIII del apartado último dispone que el personal castrense reciba los beneficios de vivienda en similares condiciones que los trabajadores que sirven al Estado.

Igualmente en el INFONAVIT, ISSSTE e ISSFAM que atienden el derecho habitacional de los apartados "A" y "B", sus directores son nombrados por el Presidente de la República.

Encontramos que en cuanto a órganos de gobierno de cada institución en el ISSSTE son dos, la Junta Directiva (órgano supremo) y la Comisión Ejecutiva del fondo de la vivienda; en el INFONAVIT, es la Asamblea General (órgano supremo), el Consejo de administración, Comisión de vigilancia, Director General, Comisión de Inconformidades y de Valuación, Directores Sectoriales y Comisiones Regionales; en el ISSFAM son la Junta Directiva y el Director General.

Los órganos de gobierno de los tres institutos mencionados, tienen ciertas diferencias en cuanto a funciones y designación.

La Asamblea General y la Junta Directiva como órgano su-

premo de gobierno del INFONAVIT e ISSSTE respectivamente, tienen como presidente en cada caso a los Directores Generales; en el caso del INFONAVIT lo designa la Asamblea General a proposición del Presidente de la República, en el ISSSTE lo nombra directamente éste.

La Asamblea General del INFONAVIT se integra con cuarenta y cinco miembros, nombrando quince cada sector representativo, el Gobierno Federal, los trabajadores y los patronos. Aquí cabe aclarar que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fija las bases para determinar qué organismos sindicales intervendrán en la designación de sus miembros, cuestión que merece un análisis por separado, porque existen trabajadores que no tienen sindicato, o, sindicatos minoritarios que no tienen representación, en cambio las organizaciones patronales que no deberían estar representadas por no ser necesario, si tienen representantes, pues como hemos dicho el derecho habitacional es una conquista obrera, por ello opinamos que este sistema de representación tripartita debe modificarse para integrar una representación mixta entre representantes de gobierno y trabajadores.

El Consejo de Administración del INFONAVIT se integra con quince miembros, correspondiéndole a cada sector nombrar cinco consejeros. La Comisión de Inconformidades y Valuación tiene un representante por cada sector, es designado por el Consejo de Administración, las Comisiones Consultivas Regionales se integran con un representante sectorial, nombrados por el Director del instituto.

La Junta Directiva del ISSSTE se compone de nueve miembros; un representante del Ejecutivo Federal que a la vez es el presidente de la junta; dos miembros por Hacienda y Crédito Público, dos de Programación y Presupuesto y cuatro miembros que nombra el Sindicato de los Trabajadores al Servicio del Estado. La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda del ISSSTE se compone de siete miembros, uno propuesto por la Junta Directiva a través del Director General que hace las veces de Vocal Ejecutivo de la Comisión; tres Vocales propuestos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y Asentamientos Humanos y Obras Públicas respectivamente, así como tres vocales que propone el Sindicato que representa a los trabajadores.

De lo anterior observamos las diferentes instancias con que cuentan los trabajadores incluidos en el apartado "A", instancias que los trabajadores del apartado "B" no tienen, tampoco los activos del ejército, fuerza aérea y armada del país, para que los derechohabientes tengan una relación directa con el instituto respecto a vivienda, conozcan el monto de aportaciones en su favor y en caso de inconformidad reclamen ante la comisión respectiva.

El monto de aportaciones de cada trabajador incluido en el apartado "A" puede conocerse previa petición al Departamento de Aportaciones del propio INFONAVIT, que emitirá un "estado de cuenta" contra el que procede el recurso de inconformidad. También ante la Comisión de Inconformidades ocurre el trabajador contra descuentos indebidos por créditos para vivienda.

La Comisión de Vigilancia del INFONAVIT con tres miembros por sector, supervisa el manejo de los recursos y gastos del instituto, practica auditorías, propone mejoras al funcionamiento del organismo. Esto además de la vigilancia que ejerce Hacienda y Crédito Público sobre programas financieros que no excedan de los presupuestos. También la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros supervisa y aprueba los sistemas contables y auditorías internas, además de vigilar las operaciones del instituto, razón fundamental para que los patrones dejen de participar dentro del instituto.

El INFONAVIT tiene carácter de organismo fiscal autónomo con derecho de usar la facultad económico-coactiva que señala el Código Fiscal Federal. Sólo en casos de incumplimiento patronal sobre liquidaciones y cobro, interviene Hacienda y Crédito Público para ejecutar y hacer efectivos esos créditos patronales.

Ambos institutos sujetan a un proceso aleatorio el otorgamiento de los créditos habitacionales para los trabajadores, situación que no tiene razón de ser ya que las necesidades de vivienda no dependen de la suerte. Un trabajador beneficiado con un crédito habitacional aprovecha el 40% de su depósito como pago inicial del préstamo y durante la amortización se aplica el 40% de las aportaciones que continúa haciendo su patrón.

La reglamentación anterior del INFONAVIT establecía que el trabajador podía retirar su fondo habitacional si dejaba de prestar servicios a un patrón y si transcurría un año de desocupación; las últimas reformas a dicha ley mantienen ligado al trabajador con el instituto a través de su depósito y hasta determinada edad. Actualmente se entrega al derechohabiente su fondo habitacional si cumple 50 o más años de edad y deja de estar sujeto a un patrón, o si fallece, dicho depósito se entrega a sus beneficiarios y en caso de ser jubilado al mismo trabajador. La devolución del depósito habitacional más otra cantidad igual se hará al ocurrir cualquiera de las causales señaladas; de no cumplir la edad mencionada, el derechohabiente puede continuar voluntariamente aportando cuotas al INFONAVIT previo cumplimiento de los requisitos establecidos.

Ambos organismos pueden considerarse de ahorro y de desarrollo urbano, cuyo objetivo es captar recursos para operar un sistema de créditos otorgables a trabajadores afiliados, para

financiar programas habitacionales; de ahorro porque las aportaciones individuales constituyen un fondo de ahorro social con beneficios para cada trabajador; de desarrollo urbano porque sus programas de vivienda forman parte de una política integral de desarrollo urbano.

El ISSSTE no tiene entre sus órganos representativos, departamentos de consulta, vigilancia y de control legal.

INFONAVIT y FOVISSSTE atienden exclusivamente a trabajadores afiliados, no son empresas lucrativas en el sentido jurídico-económico, aunque los saldos insolutos de un crédito que otorgan al trabajador, generan un interés social de cuatro por ciento anual.

INFONAVIT tiene relación con otros organismos nacionales y estatales que atienden el problema de vivienda; colabora con el Consejo de Administración de INDECO, (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular); FOVI (Fomento de la Vivienda); ISSEMYM (Instituto de Seguridad Social para Trabajadores del Estado de México y Municipios), entre otros, por conducto de sus comisiones y delegaciones regionales en el campo habitacional en busca de criterios unificados para la construcción de casas o unidades habitacionales adecuadas a la región y a sus habitantes.

En ambos casos los organismos de operación habitacional deben distribuir regionalmente los recursos captados para financiar nuevas viviendas, ampliación o mejora de las existentes y para el pago de pasivos contraídos por dichos conceptos; situación que no opera proporcionalmente.

En el INFONAVIT los créditos otorgados son recargados por un seguro adicional con cláusulas especiales para el caso de que al deudor le sobrevenga una incapacidad total permanente o muera y que libere al acreedor o a sus beneficiarios de cubrir la deuda.

El FOVISSSTE también protege los créditos habitacionales que otorga a sus afiliados, contra contingencias como las señaladas a través de un fondo especial para estos casos y con cargo al instituto que absorbe la deuda. El FOVISSSTE extiende los beneficios habitacionales a pensionistas y jubilados mediante algunas modalidades. Los afiliados a este organismo cuentan con préstamos con garantía hipotecaria para compra de casa, condominio, terreno para casa, crédito para construir, reparar o mejorarla o para pagos de pasivos que soporten tales inmuebles; esta modalidad habitacional se formaliza mediante garantía hipotecaria con reserva de dominio o a través de contratos de promesa de venta, siendo exentos de pagar impuestos federales y en el Distrito Federal los inmuebles beneficiados con estos créditos, los gastos notariales se cubren al 50% por cada parte, los impuestos y gastos adicionales del contrato son por cuenta del deudor. Esta modalidad causa intereses de hasta 9% anual

sobre saldos insolutos, plazos hasta de 15 años y otras condiciones para casos de incapacidad o de muerte si ocurre dentro de los primeros cinco años, estableciéndose en este caso una renta mensual para casos de rescindir el contrato celebrado.

Las habitaciones en arrendamiento que pueden gozar los trabajadores del apartado "B" se rigen por reglas especiales que dicta la Junta Directiva del Instituto y cuya idea es beneficiar al trabajador.

Ambos institutos de atención habitacional conceden plazos de gracia, de seis hasta doce meses para pagar abonos no cubiertos, sin intereses cuando se otorga un crédito y el trabajador deja de estar sujeto a una relación laboral que lo beneficia con aportaciones, o en el caso de que exista litigio por separación; lo anterior para seguir pagando la deuda o devolver la casa y recuperar el remanente en caso de rescisión por falta de cumplimiento en los pagos, por ello se establece una renta de garantía mientras dura el crédito.

El fondo habitacional para trabajadores del apartado "A" se inició el 10. de mayo de 1972 y para los trabajadores del apartado "B" a partir del 1º de septiembre del mismo año.

Entre el personal que recibe servicios del ISSSTE-FOVISSSTE, aparte del que señala el propio apartado, se encuentran trabajadores al servicio del gobierno de Zacatecas, de organismos públicos descentralizados como: Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Sistema de Transporte Colectivo, Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, Instituto Mexicano del Petróleo, Instituto Nacional de Cancerología, Instituto Mexicano del Café, Comisión Nacional de Fruticultura, Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, (CAPFCE); de INDECO, CORETT, personal militarizado de la Jefatura de Policía y Tránsito del Distrito Federal entre otros.

Dentro del Instituto Mexicano del Seguro Social e INFONAVIT, se encuentra afiliado el personal de la Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro, Teléfonos de México, aparte de las expresamente señaladas por el apartado "A".

A fin de atender las necesidades de habitación familiar del personal del ejército, fuerza aérea y armada del país, afiliados al ISSFAM, el Estado aporta el 5% sobre haberes y asignaciones de este personal para constituir el fondo de la vivienda y con éste, operar un sistema de financiamiento que permita al personal citado obtener créditos para adquirir en propiedad habitaciones, condominios, construir, reparar, ampliar, mejorar su vivienda o pago de pasivos nacidos de estos conceptos.

El instituto coordinará y financiará con el fondo bajo su administración, la construcción de habitaciones para los miem-

bros del ejército, fuerza aérea y armada en activo. También mejorará, conservará y ampliará las unidades habitacionales que administraba la Dirección de Pensiones Militares; así como construirá casas para militares en retiro.

El instituto otorgará los créditos mencionados mediante concurso de sus derechohabientes; establece las condiciones de su otorgamiento en cuantía, garantía, plazos e intereses; anticipa vencimientos de crédito por enajenación, gravamen de la vivienda adquirida; protege mediante un seguro el préstamo para el caso de que falleciera el deudor o que se incapacite totalmente. En casos de retiro de servicio activo del personal con derecho al fondo, recuperará éste o sus beneficiarios; en caso de obtener un crédito causa un interés del 4% sobre saldos insolutos con días y hasta veinte años para su pago.

El Estado vigila la administración del fondo de la vivienda, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Como parte complementaria respecto a leyes reglamentarias relacionadas con la vivienda, comentaremos la Ley del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular creado como instituto de apoyo al desarrollo urbano de la vivienda y agente inmobiliario del gobierno federal, con la idea de regular el mercado de la tierra y que tuvo como antecedente el Instituto Nacional de la Vivienda.

III. Análisis comparativo de la fracción XXIX del apartado "A" con la fracción XI incisos a) al e) del apartado "B" del artículo 123 constitucional, así como de la fracción XIII del apartado último

El deber de los gobiernos federal y estatales de establecer y fomentar la organización de cajas de seguros populares e invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, se estableció desde 1917 en la fracción XXIX del artículo 123; concatenado a esto se señaló en la fracción XIX la responsabilidad patronal por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales sufridas por los trabajadores con motivo o en ejercicio de la profesión o labor encomendada, por lo tanto la obligación de pagar las indemnizaciones correspondientes por incapacidad o muerte.

La fracción XXIX fue modificada por decreto publicado el 6 de septiembre de 1929, quedando como sigue:

"Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos."

Hasta 1943 se hizo efectiva esa fracción en parte al promulgarse la Ley del Seguro Social, creando un sistema de protección

para el trabajador, reglamentando la seguridad social de los asalariados, quedando al margen los trabajadores libres que también tienen necesidad de protección.

La Ley del Seguro Social protege los riesgos de trabajo y enfermedades profesionales, con derecho a atención médica, hospitalización, medicamentos, rehabilitación, aparatos de prótesis, pensiones por incapacidad parcial o total, permanente o periódica, pensión a beneficiarios y gastos funerarios según el caso, incluyendo centros de bienestar social, cultural y talleres de capacitación y adiestramiento, protección contra enfermedades generales y maternidad para aseguradas y beneficiarias de asegurado; en caso de aseguradas se otorga un subsidio antes y después del parto, ayuda para lactancia, canastilla y descansos para alimentar a su hijo.

Prevé seguros de invalidez, cesantía en edad avanzada y de muerte, a través de pensiones para el asegurado o sus beneficiarios.

El artículo 110 de la Ley Federal del Trabajo de 1931, adicionado por decreto del 9 de mayo de 1951, señaló la obligación patronal de proporcionar servicios de guarderías para los hijos de los trabajadores a su servicio; pero la cesación involuntaria del trabajo que se estableció desde 1917, a la fecha no se reglamenta, tampoco se dice nada sobre la jubilación.

El Instituto Mexicano del Seguro Social absorbe la responsabilidad médica, farmacéutica, hospitalaria, económica y de rehabilitación por los riesgos de trabajo y enfermedades profesionales, por invalidez, vejez, maternidad, servicios de guardería mediante cuotas proporcionales para cubrir estos conceptos.

La seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado y del Distrito Federal, reglamenta en la fracción XI del apartado "B" creado o adicionado por decreto del 5 de diciembre de 1960, quedando como sigue:

Artículo 123. Apartado "B". Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

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

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

c). Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayuda para lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

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

e). Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores o sus familiares".²

Las fracciones XXIX del apartado "A" y XI del apartado "B", protegen fundamentalmente los accidentes y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales y la maternidad, la invalidez, vejez, y muerte; el apartado "B" tiene como diferencia la jubilación, los centros vacacionales, de recuperación, tiendas económicas y guarderías; el apartado "A" señala el seguro por cesación involuntaria del trabajo, pero como se ha repetido, a la fecha no se ha reglamentado, por lo mismo debe pugnarse porque el Congreso de la Unión intervenga, así como en la jubilación.

Otra fracción que se ha venido señalando del apartado "B", es la que incluye la protección, seguridad y bienestar social de los miembros activos del ejército, fuerza aérea y armada del país, así como de sus beneficiarios, incluyendo los retirados y sus familiares, quienes reciben a través del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, las prestaciones y servicios que señala su propia ley, entre estos los siguientes: haberes de retiro, pensiones, compensaciones, créditos para vivienda, préstamos hipotecarios, pagos de defunción, ayuda para gastos de sepelio, fondo de trabajo, fondo de ahorro, seguro de vida, tiendas, granjas y centros de servicio, hoteles de tránsito, casas hogar para retirados, centros de bienestar infantil, servicios funerarios, escuelas o internados, servicio médico integral, etcétera.

IV. Análisis comparativo de las leyes reglamentarias relativas a la salud, seguridad y previsión social

Las leyes reglamentarias respecto a salud, seguridad y previsión social que se derivan del Artículo 123 constitucional, apartados "A" y "B" fracciones XXIX del primero, XI, y XIII del segundo, son la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, la del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, haremos en este subcapítulo un somero análisis del contenido de cada una de ellas.

En primer lugar observamos que las instituciones mencionadas manejan incipientemente la medicina preventiva y que en algunos casos han pretendido unificarse, en especial a través de campañas nacionales de vacunación y planificación fa-

miliar en que colaboran con la Secretaría de Salubridad y Asistencia, pero respecto a seguridad y previsión social son el IMSS y el ISSSTE los que han desarrollado programas avanzados para atender a sus afiliados, no así el ISSFAM.

Hemos dicho que el IMSS fue creado en 1943, el ISSSTE fue la transformación en que devino la Dirección de Pensiones Civiles en diciembre de 1959 y el ISSFAM fue el resultado de la abrogación de la Ley de Retiros y Pensiones Militares del 30 de diciembre de 1955, de la abrogación del decreto que creó la Dirección de Pensiones Militares de diciembre de 1955 y de la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de diciembre de 1961, absorbiendo las funciones, bienes, créditos, valores y obligaciones contraídas por la Dirección de Pensiones Militares y todo lo relativo a seguridad social, incluyendo los derechos y obligaciones nacidos del Fidelcomiso del Seguro de Vida Militar que se dio por terminado a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco Nacional del Ejército y la Armada, SA de CV.

Comparando las leyes reglamentarias de las fracciones XXIX y XI de los apartados "A" y "B" y la fracción XIII de este último, respectivamente encontraremos algunas diferencias.

El Seguro Social tiene como órgano supremo de gobierno la Asamblea General, el ISSSTE la Junta Directiva y el ISSFAM también Junta Directiva; en las leyes de cada organismo encontramos ciertas similitudes como las siguientes: los órganos supremos de cada institución deciden, entre otras cuestiones, sobre inversiones respecto a sus organismos; acuerdan otorgamiento de prestaciones establecidas en sus respectivas normas; aprueban o modifican el balance anual; controlan, examinan y aprueban el presupuesto de ingresos y el plan de labores del año siguiente; examinan y aprueban cada año los gastos de administración, operación y vigilancia; determinan las reservas para seguridad y previsión social.

Como funciones especiales en el IMSS encontramos que la Comisión de Vigilancia rinde un informe contable cada tres años; aprueba o modifica el balance actuarial que presenta el Consejo Técnico; supervisa las inversiones que el instituto practica; realiza balances y auditorías, vigila avalúos de bienes propiedad del IMSS; sugiere mejoras ante el Consejo Técnico y Asamblea General; informa de actividades y estados financieros al Consejo Técnico; puede citar a asambleas extraordinarias.

Como órgano importante del Seguro Social está el Consejo Técnico, cuerpo de control legal y administrador del instituto; el Director General preside este Consejo que también puede citar a asambleas ordinarias y extraordinarias; discute y aprueba el presupuesto de ingresos y egresos, el programa de actividades

que elabora la Dirección General; resuelve inconformidades de trabajadores sobre valuaciones de incapacidades y pensiones, las que pueden ser recurridas ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

En el caso del ISSSTE que, como se ha expresado, atiende no sólo la seguridad y previsión social de sus afiliados sino también lo relativo a la vivienda de los mismos, de donde sus actividades en algunos aspectos varían en relación a las del IMSS, como en las siguientes: la Junta Directiva como órgano supremo puede conferir poderes generales y especiales; ampliar y suprimir delegaciones, proponer reformas al Ejecutivo para mejorar el funcionamiento del instituto; aprueba el plan de labores del instituto; atiende lo relativo a la vivienda a través de la comisión respectiva; examina y aprueba el estado financiero del último ejercicio; examina el informe de actividades de la Comisión Ejecutiva de la habitación; establece las reglas para el otorgamiento de los créditos habitacionales vigilando la aplicación de éstos; sus acuerdos en materia de incapacidades, pensiones, jubilaciones y habitación son revisables por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se observan otras diferencias en el otorgamiento de prestaciones contenidas en las leyes de ambos institutos, como estas:

El seguro por vejez difiere en las leyes reglamentarias que se comentan, pues mientras el IMSS señala como límite de edad 60 años y un mínimo de 500 cotizaciones al aspirante para poder gozar de este beneficio, el ISSSTE tiene como límite 55 años de edad y 15 años de servicios y de cotización a dicho instituto para alcanzar este seguro.

En el IMSS la pensión de seguro por vejez no excederá del 85% del promedio salarial de los últimos cinco años antes de solicitar dicha prestación, mientras que en el ISSSTE la pensión resulta del promedio de los últimos tres años antes del trámite para obtenerla, que va en aumento del 40% inicial diario por 15 años de servicios hasta un 95% al llegar a 29 años de servicios al Estado y de afiliación al instituto.

El seguro por cesantía en edad avanzada no lo tiene el ISSSTE; sólo el IMSS lo otorga al asegurado que después de 60 años de edad sea privado de trabajos remunerados y se requiere el reconocimiento de 500 semanas de cotización al instituto para gozar de este derecho, al aceptar esta pensión se renuncia a cualquiera de invalidez y tampoco excederá del 85% del promedio salarial de los cinco años anteriores a la fecha de la solicitud, aunque puede incrementarse si el solicitante tiene más de 500 cotizaciones semanales; esta pensión es revisable cada cinco años y tiene derecho el pensionado a 15 días de pensión por concepto de aguinaldo.

El seguro de invalidez en el Seguro Social se otorga al afiliado que se imposibilita para procurarse un trabajo de acuerdo a

su capacidad o profesión anterior y donde pueda obtener más del 50% de su remuneración habitual; que la incapacidad se derive de una enfermedad o accidente no profesional. la pensión se otorga por periodos renovables para el caso de que exista la recuperación para el trabajo. Se requiere como mínimo 150 semanas de cotización al IMSS para gozar este beneficio, sujetarse a los exámenes e investigaciones médicas, sociales y económicas del peticionario para acreditar el estado de invalidez y poder obtener la pensión, que será en base al promedio de cotizaciones aportadas al instituto, teniendo también derecho de revisión cada cinco años y derecho al aguinaldo mencionado con anterioridad.

En el ISSSTE el seguro de invalidez se otorga a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su trabajo, si han cotizado al instituto cuando menos 15 años antes, alcanzando una pensión del 40% del salario promedio de los últimos tres años; de otro modo no tiene derecho a este seguro de invalidez.

El seguro por causa de muerte de un asegurado o pensionado del IMSS, se otorga a los beneficiarios, desde pensiones de viudez, orfandad y hasta los ascendientes según el caso, que varía del 20 al 50% respectivamente, además de asistencia médica y para gozar de este derecho es necesario que el asegurado fallecido hubiere cotizado mínimamente con 150 semanas anteriores al hecho, o que estuviera gozando de una pensión de invalidez, vejes o cesantía en edad avanzada y que la muerte no hubiera ocurrido a consecuencia de un riesgo de trabajo, pues entonces las prestaciones y pensiones son diferentes.

En el ISSSTE, el seguro por causa de muerte se otorga mediante pensión de viudez, orfandad o a los ascendientes, si el fallecido, asegurado o pensionado contribuyó al organismo por lo menos 15 años anteriores al hecho; el total de la pensión que le corresponda se distribuye entre sus deudos en partes iguales. la pensión será de acuerdo a los años de servicios prestados al Estado y la mínima es del 40% del promedio salarial de los últimos tres años; durante los cinco primeros años de pensión sucesiva, otorgada en estas condiciones, disminuye en un 10% anual hasta quedar el 50% de la primera cantidad.

Si muere un jubilado o pensionado por vejez o invalidez sus deudos recibirán del ISSSTE el 80% del monto original de la pensión que recibía, esto durante el primer año de vigencia, del segundo en adelante se irá rebajando el 10% anual hasta llegar al 50% de la pensión original que recibía el finado.

El ISSSTE otorga una indemnización global que recibe el trabajador que no alcanza pensión por vejez o invalidez y se separa del trabajo, equivalente al total de cuotas que el asegurado aportó al instituto; si tiene al retirarse de uno a cuatro años de servicios; todas sus cuotas aportadas de cuatro años, más un

mes del último salario si tiene al retirarse de cinco a nueve años de servicios; el total de sus cuotas pagadas al ISSSTE más dos meses del último salario si trabajó de diez a catorce años y se retira. Si fallece el trabajador sin alcanzar el derecho a las pensiones señaladas, el instituto entregará a sus beneficiarios la indemnización global en cada caso descrito. Para tener derecho a esta prestación el asegurado del ISSSTE debe aportar el 6% de su salario base mientras está activo. El Seguro Social no cuenta entre sus prestaciones una como la descrita.

Otro beneficio que el ISSSTE tiene para sus afiliados es el derecho a jubilación que se otorga al asegurado con treinta o más años de servicios e igual tiempo de contribución al instituto y a cualquier edad; la jubilación será equivalente al cien por ciento del promedio salarial de los últimos tres años al momento de causar baja en el puesto asignado, derecho que puede incrementarse con más años de servicios y cotización al ISSSTE.

El ISSSTE también facilita préstamos hipotecarios a corto plazo a sus afiliados, de hasta seis meses de salario y dieciocho meses para pagar; un seguro de vida adicional en el que instituto y asegurado aportan el 50% del valor de la prima; servicio de arrendamiento de inmuebles para asegurados; preparación cultural del afiliado y su familia; tiendas y almacenes de alimentos, ropa y otros artículos para el hogar y lugares de recreo.

Hemos dicho que el IMSS cuenta con centros de rehabilitación, capacitación industrial, centros de bienestar social y cultural incluyendo un centro vacacional; pero existen diferencias que resaltan en cuanto a beneficios, derechos, manera de otorgarlos, cuantía y condiciones.

El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, tiene similitud en cuanto a previsión social y seguridad social inclusive la atención habitacional de sus agremiados; su patrimonio lo constituyen las aportaciones del Gobierno Federal para prestaciones sociales y de seguridad social; las aportaciones de los militares y familiares derechohabientes en los términos de su propia ley; sus órganos de gobierno lo constituyen la Junta Directiva y el Director General que designa el Ejecutivo Federal y la Junta de nueve miembros se integra de tres elementos por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional; tres por la de Marina, dos de Programación y Presupuesto y uno de Hacienda y Crédito Público; aquí no hay representación de afiliados. Entre las facultades de la Junta Directiva se encuentran: la de planear operaciones y servicios del instituto, decidir sus inversiones, otorgar, revocar y suspender haberes de retiro, pensiones y compensaciones de acuerdo a su ley; distribuir créditos habitacionales por localidades para sus derechohabientes, determinar cuantía máxima de créditos, plazos de pago, de acuerdo a los ingresos, la protección de los mismos, así como los precios máximos de venta de viviendas cuya adquisición o

construcción se otorgue con cargo al Fondo de Vivienda de este sector; discute y aprueba anualmente los presupuestos, memoria y planes de labores y balance anual; propone al Ejecutivo Federal reformas a la ley de su incumbencia; ordena y practica auditorías y otras atribuciones que señala su ley especial.

El Director General representa al Instituto, informa anualmente a la Junta Directiva el estado del mismo, somete a su consideración los asuntos de su competencia, formula e informa sobre el balance, presupuesto de ingresos y egresos, memoria y planes de inversiones y labores del instituto cada año, vigila la administración interna de éste.

El ISSFAM otorga entre otras prestaciones las siguientes: Haberes de retiro, pensiones, compensaciones, pagas de defunción, ayuda para gastos de sepelio, fondo de trabajo, fondo de ahorro, seguro de vida, venta y arrendamiento de casas, préstamos a corto plazo, centros de servicios, tiendas, hoteles de tránsito, casas hogar para retirados, centros de bienestar infantil, servicios funerarios, escuelas, internados, centros de alfabetización, de adiestramiento y capacitación para esposas e hijas de militares, centros deportivos, de orientación social; servicio médico integral, medicina y servicio médico subrogado y de farmacias económicas, entre otras cuestiones.

Tienen derecho a estas prestaciones los militares y familiares de éstos en servicio activo o de retiro por órdenes de la Secretaría que los sujeta, los familiares de militares fallecidos en activo o en situación de retiro. Para ser retirado deben llenar ciertos requisitos, como el hecho de quedar inutilizado en acción de armas, en otros actos del servicio, por enfermedad prolongada durante seis meses que puede prorrogarse por tres más; llegar a la edad límite para estar activos que varía según el grado, de tropa, oficiales o jefes, entre los 45, 50 y hasta 60 años de edad, variando también la cuantía de acuerdo a los años de servicio activo, de 20 a 29 años de servicio, entre 60 hasta el 95% para haberes de retiro según el caso, voluntario o por enfermedad, aunado a este beneficio se otorga una compensación al cumplir ciertos requisitos de edad, de incapacidad y que varía de acuerdo al número de años de servicio, que puede ser: por cinco años de servicio hasta seis meses de haber y hasta 19 años de servicio puede recibir 32 meses de haberes; también cuando son puestos en situación de retiro con más de 30 años de servicio reciben abonos globales según los años, de 8 a 15 años, un abono global de 10 y hasta 24 meses de haber.

Reglamenta también los derechos de la esposa, concubina, viuda o incapacitado según la edad, madre o padre, hermanos, etcétera. Los beneficios a que tiene derecho cada uno en caso de fallecer el militar con derechos. Algunas definiciones de los conceptos que esta ley contiene, son: el haber de retiro es una prestación en dinero, vitalicia para militares retirados por invalides,

vejes o antigüedad; pensión es una prestación económica vitalicia para familiares de militares fallecidos; compensación es una prestación en metálico para militares en retiro y en una sola emisión; pagos por defunción se otorgan a los familiares del militar fallecido, equivalente a cuatro meses de haber de retiro, más cuatro meses de gastos de representación para personal de tropa; gastos de sepelio se otorgan a familiares de generales, jefes y oficiales sobre la base de quince días de haberes más gastos de representación; el fondo de trabajo lo constituye el 10% de los haberes anuales del personal de tropa en activo que aporta el Gobierno Federal para cada miembro desde que causa alta y hasta su baja definitiva en las instituciones mencionadas. Pueden disponer de su fondo de trabajo, los elementos que causen baja, que ascienden a oficiales o que obtengan licencia ilimitada y los beneficiarios designados si fallece el titular de ese derecho. El fondo de trabajo se deposita en el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S. A., y del mismo fondo se otorgan préstamos hipotecarios a corto plazo al personal de tropa.

El fondo de ahorro lo constituyen los generales, jefes y oficiales en activo, con el 5% de haberes de retiro quincenales, el Gobierno Federal aportará otra cantidad igual, mismas que administra el banco citado, e igualmente de este fondo se otorgan préstamos hipotecarios a corto plazo a sus beneficiarios. Pueden obtener el total del fondo cuando causen baja u obtengan licencia ilimitada. Estando en servicio activo pueden disponer de sus aportaciones cada seis años a partir de su primera aportación los constituyentes, también pueden disponer del fondo los beneficiarios previamente designados al fallecer el titular del derecho. El seguro de vida es obligatorio para personal activo y potestativo para inactivos; de cincuenta y cien mil pesos al fallecer, para tropa, generales, jefes y oficiales respectivamente. La tropa paga el 25% de prima de la utilidad que genera el fondo de trabajo que administra el banco; el 75% restante lo paga el Estado; los generales, jefes y oficiales pagan el 50% de prima, la diferencia la paga el Estado; ambos grupos designan a sus beneficiarios.

En general estas son algunas de las actividades del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, tendientes a proporcionar seguridad, previsión y bienestar social integral a los componentes del personal mencionado. Dicho instituto tiene características similares al ISSSTE e IMSS.⁴

CONCLUSIONES DEL CAPITULO III

De lo expuesto se deduce que los institutos mencionados tienen como función la de brindar seguridad, previsión social, bienes-

tar y asistencia social a sus afiliados; que en el caso del ISSSTE e ISSFAM se amplía la prestación relativa a la vivienda. Estos organismos tienen funciones, equipos, personal, inmuebles y recursos de origen parecido y requieren de profesionistas capacitados en las mismas ramas tanto técnicas como administrativas; requieren de medicamentos y otros materiales por igual, pero se triplican esfuerzos y gastos y en cuanto a prestación de servicios son iguales con excepción de la habitación de los dos últimos, que en el caso del apartado "A" lo atiende el INFONAVIT, lo que deviene en un desgaste y gasto superior, dispersión del servicio que prestan, ineficaces en resultados, pues con el mismo personal y demás recursos unificados se podrían brindar mayores y mejores servicios como los encomendados; mientras no exista unidad, coordinación, voluntad, decisión, uno brinda un tipo de prestaciones y atenciones, otro carece de ellas y las que brinda parecidas tienen condiciones diferentes, por ello sería conveniente: en primer lugar unificar los organismos encargados de atender este tipo de problemas sociales, seguidamente programar y unificar prestaciones, servicios, recursos, criterios, experiencias, etcétera, para prestar un mejor servicio y a un mayor número de necesitados, en beneficio de una sociedad más igualitaria y hacia una justicia social más pronta y expedita.

BIBLIOGRAFIA DE CAPITULO III

- ¹ *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaris del Apartado "B" del Artículo 123 constitucional, Ediciones Andrade, S.A., Edición 1973, México, 1973, página 7.*
- ² *Ibid., páginas 7, 9.*
- ³ *Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, 4a. Edición, Ediciones Ateneo, S.A., México, 1981, página 13.*
- ⁴ *Cfr., Ley del Instituto . . . , Op. Cit., páginas 15, 16, 30.*

CAPITULO CUARTO

ORGANISMOS PUBLICOS ENCARGADOS DE LA OBSERVANCIA Y APLICACION DE LA PREVISION SOCIAL INTEGRAL A TRAVES DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

I. Salud

Uno de los bienes universales y sociales más preciados de la humanidad, es la salud, a la que deben dedicarse mejores y mayores recursos para que llegue a todos los necesitados sin excepción.

En nuestra opinión la salud debe ser atendida por un solo organismo estatal, que unificando esfuerzos, experiencias y recursos centralice programas de salud y previsión social, erradicando deficiencias duplicidades y carencias que se observan, simplificando estructuras, procedimientos y criterios en busca de un bienestar social integral.

1. Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 39 establece que la Secretaría de Salubridad y Asistencia debe conocer todo lo relacionado a salubridad, terapia social, beneficencia pública, saneamiento ambiental, asistencia médico-social, que debe luchar contra enfermedades transmisibles y plagas sociales.

a). Facultades y obligaciones en relación con la salud pública

La Secretaría de Salubridad y Asistencia debe atender y organizar a nivel nacional todo lo concerniente a salud pública; desde vacunación, orientación, coordinación y ejecución de campañas en beneficio de las comunidades, vigilar el funcionamiento de centros médico-asistenciales públicos y privados; atender lo re-

lativo a saneamiento ambiental; vigilar los servicios sanitarios del país en aduanas, aeropuertos, terminales, muelles, mantenimiento y control de inmigrantes y productos de importación; vigilar con estricto apego al Código Sanitario el manejo higiénico de alimentos en su importación, expendios, emparadoras y centros de matanza de animales alimenticios. Combatir plagas y enfermedades transmisibles, exigir higiene y salubridad en los mercados públicos, en toda clase de transportes, etcétera.

Entre las facultades de esta Secretaría están las de establecer centros de salud y beneficencia pública a nivel nacional; impartir asistencia médica y social a los menesterosos, no sólo de tipo curativo sino especialmente preventivo; aprovechando todos los recursos materiales, técnicos, científicos y humanos disponibles; atender centros de prevención social para menores y desamparados; dirigir la política sanitaria nacional; vigilar el manejo de productos biológicos; mantener una constante lucha contra el alcoholismo, toxicomanía y mendicidad, coordinar con otros organismos afines, programas de asistencia médico-social, procurar el establecimiento de centros especiales para enfermos infectocontagiosos y peligrosos.

b). Facultades en relación a la previsión social

En cuanto a previsión social en el trabajo, la Secretaría de Salubridad y Asistencia se encuentra limitada; no así en cuanto a previsión social en general, y la sociedad como tal tiene derecho a los beneficios sociales que enmarcan la previsión y seguridad social y que imparten los institutos de seguridad social conocidos.

Puede intervenir la Secretaría de Salubridad y Asistencia para exigir la observancia de la higiene industrial, así como el saneamiento ambiental respecto a la eliminación de humos, gases, malos olores, manejo de líquidos peligrosos y tóxicos; que se cumpla con el reglamento en cuanto a condiciones de locales industriales con ventilación, luz y agua suficientes.

Nosotros pensamos que la previsión social debe estar incluida en las facultades y obligaciones de esta Secretaría, pues se relaciona con la salud, el bienestar familiar y la previsión social.

c). Población que se beneficia con sus actividades

En general las actividades de la Secretaría que se analiza están dirigidas a beneficiar a las clases sociales más necesitadas; sin embargo son insuficientes los recursos para atender todas las necesidades de salud y previsión social de la población no asegurada, pues sólo en zonas de mayor concentración demográfica se tienen centros de salud, existiendo lugares del país que carecen aún de los más elementales servicios de salud, asistencia y bie-

nestar social y donde el grado de mortalidad es mayor por su propia situación geográfica y cultural; la beneficencia y asistencia no se imparten equitativamente, sólo funcionan solidaria y mancomunadamente el IMSS, ISSSTE y la Secretaría de Salubridad y Asistencia en campañas de vacunación, programas de planificación familiar, pero en la medicina preventiva de otra naturaleza no lo han hecho, como en campañas sanitarias, inmunobiológicas, epidemiológicas, educativas, etcétera, por ello creemos que hace falta la unificación de esfuerzos y recursos para preservar y mejorar nuestra raza y alcanzar el ideal de solidaridad social, la igualdad y fraternidad con base en la previsión y seguridad social integral.

2. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)

Hemos dicho que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que nació en 1943 como consecuencia de la modificación de la fracción XXIX del Artículo 123 constitucional y que los trabajadores beneficiados con sus servicios son los que forman parte del apartado "A", así como sus derechohabientes.

a). Facultades y obligaciones en relación con el bienestar social integral

Se ha reiterado que la previsión social tiende a evitar riesgos y contingencias, proporcionando protección, seguridad y bienestar social a los trabajadores y familiares registrados ante el mismo, traducidos en salud, derecho a recreo, cultura y esparcimiento social, rehabilitación y readaptación, subsidios por incapacidades temporales o permanentes, parciales o totales, pensiones por vejez, invalidez o muerte; faltando por reglamentarse el seguro por desempleo y la jubilación.

En síntesis la previsión social debe atender todos los beneficios sociales que el individuo necesita mientras vive y para sus deudos cuando muere, para ello el Seguro Social tiene la obligación de brindar esa cobertura ampliando más los alcances de su Ley actualizando sus programas para unificar esfuerzos y recursos con otros organismos de salud como el ISSSTE, ISSFAM y la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

El Seguro Social está facultado para incorporar al seguro obligatorio a los trabajadores no inscritos por sus patrones; la de ampliar la cobertura del servicio a marginados y en especial a campesinos alejados de los centros de salud; subrogar sus servicios en sanatorios particulares; la de otorgar prestaciones y atender inconformidades; de determinar monto y cobro de cuotas omitidas por los patrones; de practicar inspecciones domici-

liarias en libros y documentos contables de las empresas; clasificar grado de riesgo de las negociaciones según su actividad; promover campañas contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; ejecutar toda clase de actos jurídicos tendientes a cumplir sus finalidades; modificar las bases de cotización, pensiones y otras prestaciones.

Como obligaciones: el Seguro Social tiene la de atender al trabajador y sus beneficiarios en sus enfermedades generales y profesionales y todo riesgo de trabajo; incapacitar temporal o permanentemente al trabajador y cubrir las pensiones o subsidios que correspondan a los asegurados o familiares, proporcionar asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria y aparatos de prótesis, readaptación y rehabilitación, cubrir las pensiones en caso de invalidez, vejez o muerte según el caso, pagar los gastos funerarios del asegurado y gastos hechos fuera del seguro por la falta de atención médica al asegurado o a sus derechohabientes; otorgar ayuda para lactancia y servicios de guardería para hijos de asegurados. Los servicios sociales que imparte el Seguro Social discrecionalmente son limitados, entre éstos el de prevención de accidentes y enfermedades profesionales, proporcionar educación higiénica materno infantil y sanitaria, impartir actividades culturales e impulsar las deportivas, vacunación determinada, servicios funerarios, velatorios, guarderías infantiles, centros de convalecencia, escuelas de capacitación técnica industrial.

b). Población que se beneficia con las actividades del IMSS

De acuerdo con la Ley del Seguro Social, reglamentaria de la fracción XXIX del Artículo 123 constitucional, apartado "A", los beneficiarios de este organismo son los trabajadores y sus derechohabientes afiliados por la iniciativa privada; los asegurados voluntarios y los que excepcionalmente atiende en sus centros de salud por casos de urgencia; incluye la atención de personal trabajador de algunos organismos descentralizados como: ferrocarrileros, petroleros, telefonistas, electricistas, personal del INFONAVIT y otros.

3. Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

Dijimos que la modificación hecha al Artículo 123 constitucional en diciembre de 1960 creó o adicionó el apartado "B", originando con ello la creación del Instituto que había de brindar a los trabajadores incorporados a este apartado, la protección social que les correspondía y que la Dirección de Pensiones Civiles fue transformada en el ISSSTE como órgano que se encargaría de impartir los servicios de seguridad, previsión y bienestar social

a sus afiliados, entre éstos a los trabajadores del Departamento del Distrito Federal, los de los organismos públicos descentralizados que así lo tienen decretado desde su creación, también trabajadores de los poderes estatales que así lo han convenido con este instituto.

a). Facultades y obligaciones relacionadas con el bienestar social integral

Reiteramos que el derecho social surgido desde 1857 en forma incipiente y plasmado definitivamente en 1917 en nuestra Carta Política Fundamental; que se ha venido reglamentando y ampliando y que la previsión social concatenada al derecho social da como resultado: bienestar social integral, traducido en alimentación, vestido, habitación, salud y educación.

De las facultades que tiene el ISSSTE en materia de bienestar social integral, encontramos que las de éste son más completas por cuanto a que atiende lo relacionado con la habitación de sus afiliados que en el caso del apartado "A" son atendidos por el INFONAVIT.

El ISSSTE tiene la facultad de verificar que el personal de cada dependencia del Poder Ejecutivo Federal y demás organismos descentralizados adheridos, como del Departamento del Distrito Federal, estén debidamente protegidos por los servicios que imparte, que se les inscriba oportunamente y que se cubran las aportaciones de acuerdo a sus percepciones, tanto en materia de salud y habitación como seguros de vida; vigila el cumplimiento sobre las aportaciones por seguro de vida que corresponde en partes iguales a trabajador e instituto; verifica sueldos, sobresueldos y compensaciones que reciben los trabajadores inscritos, los pensionados o jubilados para efecto de aportaciones al instituto, vigila que se registre oportunamente a los beneficiarios de los asegurados, haciendo responsables a las entidades que omitan proporcionar los datos necesarios para brindarles atención; recopila y clasifica información relacionada con sus afiliados para formular tablas de pensiones, jubilaciones, créditos, indemnizaciones, censos que le permitan conocer y proteger a sus asegurados; tiene la facultad de exigir a los afiliados y derechohabientes todos los datos necesarios para ser atendidos; de exigir que se descuente a los trabajadores beneficiados con algún crédito, la cantidad previamente acordada; conocer de las licencias, bajas, promociones, incapacidades, jubilaciones, indemnizaciones, préstamos hipotecarios y habitacionales; de calificar incapacidades parciales o totales de sus asegurados para proveer lo necesario respecto al otorgamiento de prestaciones sociales; establece condiciones de préstamos y créditos para adquirir o construir terrenos.

De las obligaciones que tiene el ISSSTE en relación al bienas-

tar social integral, se anotan las siguientes: proporcionar a los asegurados y beneficiarios, atención médico-quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica, de rehabilitación, reeducación, readaptación y demás requerimientos de salud, proteger al trabajador contra accidentes y enfermedades profesionales o generales, incapacitándolos, subsidiándolos, indemnizándolos, jubilándolos o pensionándolos si lo ameritan o brindando a sus beneficiarios las prestaciones correspondientes, conceder los préstamos que sus afiliados le soliciten, brindarles medios de recreo, capacitación y recuperación económica mediante tiendas o almacenes de productos básicos a precios accesibles, y todo aquello que permita al trabajador y su familia un mejor medio de vida.

b). Población que se beneficia con las actividades del ISSSTE

Fundamentalmente se benefician los trabajadores afiliados al mismo y que pertenecen al apartado "B", sus familiares y demás servidores del Departamento del Distrito Federal, de los organismos públicos descentralizados que así lo tengan determinado y los trabajadores al servicio de gobiernos estatales que así lo convengan, aunque de hecho éstos pertenecen al apartado "A" y en consecuencia al IMSS.

4. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

Dentro de la adición o creación del apartado "B" mencionado, encontramos la fracción XIII que se refiere a la obligación del Estado de proporcionar a los miembros del ejército, fuerza aérea y armada del país, las prestaciones sociales de seguridad y previsión social necesarias, así como a sus beneficiarios; con la creación del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, se abrogó la Ley de Retiros y Pensiones Militares de 1955, el decreto que creó la Dirección de Pensiones Militares del mismo año y absorbió las funciones de la Dirección de Pensiones Militares, los bienes, créditos, valores y las obligaciones y prestaciones de seguridad social que otorgaba ésta, absorbió así mismo las obligaciones inherentes al seguro de vida militar que funcionaba a través de un fideicomiso; surgió un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios para atender exclusivamente al personal militarizado al servicio del país y a sus derechohabientes. Dentro de las facultades y obligaciones que tiene este instituto podemos señalar las siguientes: puede requerir a las secretarías de la Defensa y Marina que le informen de altas, bajas, licencias, jerarquías de militares, marinos o miembros de la fuerza aérea, también de sus beneficiarios para inscribirlos como afiliados a

dicho instituto y poder recibir los servicios sociales que tiene encomendados.

Debe además formular sus tablas determinantes en cuanto a edad, años de servicios, grados, incapacidad y porcentajes con que beneficiará a sus miembros o a los derechohabientes en las ramas de retiro, compensaciones, pensiones, pagos de ahorro, fondo de trabajo, pagos de defunción, seguro de vida militar, vivienda y otras prestaciones. Está facultado para formular censos y estadísticas de personal activo e inactivo por licencia, incapacidad, retirado o fallecido; califica incapacidades totales, parciales, permanentes o transitorias; puede adquirir muebles e inmuebles necesarios para cumplir su cometido; administra los recursos destinados a la seguridad y previsión social, fondo de la vivienda, fondo de seguro de vida militar, y a través del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, SA, el fondo de trabajo y ahorro de sus afiliados.

Entre sus obligaciones se encuentran la de otorgar las prestaciones que establece su propia ley para sus afiliados y previos los requisitos que la misma señala: desde servicio médico integral, hospitalización, medicina, obstetricia, aparatos de prótesis y ortopedia, haberes, pensiones, créditos habitacionales e hipotecarios, ayudas para gastos de sepelio, servicios de funeraria, lavandería, planchado, peluquería, baños, tiendas, granjas, centros de bienestar familiar, infantil, de orientación social, deportivos, de recreo, educativos, etcétera.

El único personal beneficiado con los servicios de este instituto es el personal administrativo, ejército, marinería, y fuerza aérea activos dentro de las secretarías de la Defensa, Marina y Fuerza Aérea, así como los familiares de éstos respectivamente y previamente registrados y requisitados para gozar de los derechos establecidos en su ley.

N. Habitación

En relación a este subcapítulo retomamos lo dicho en relación a que en nuestro Código Político Fundamental de 1917, quedó señalado el derecho habitacional: que los empleadores debían proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas mediante rentas moderadas, establecer escuelas, enfermerías, edificios municipales, mercados, centros recreativos en caso de tener las empresas más de cien trabajadores; que respecto a vivienda se pretendió atender ese derecho en el Código Laboral de 1931 sin alcanzar su objetivo, pues repetía solamente lo establecido en 1917, sólo agregaba que los Gobiernos estatales y Federal reglamentarían este derecho; que en 1941 se reglamentó por parte del Ejecutivo Federal la fracción XII mencionada, pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucio-

nal el reglamento por no ser facultad del Ejecutivo hacerlo sino del Congreso de la Unión y hasta 1972 se dio atención, aunque relativa, a esta obligación, declarando la constitución de un fondo para la vivienda de los trabajadores con cargo a los patrones, creando un organismo y sus reglamentos para atender lo relacionado a la habitación.

1. Instituto Nacional del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT)

Nacido como organismo público federal descentralizado, con capacidad jurídica y patrimonio propio y de integración tripartita, cuyo objetivo principal es administrar el 5% de aportación patronal que constituye el fondo nacional de la vivienda obrera, para otorgar créditos de interés social a los trabajadores exclusivos del apartado "A" del Artículo 123 constitucional, en especial de la fracción XII del citado. Aunque insistimos en la existencia de trabajadores marginados del derecho habitacional como: los taxistas, deportistas, empleados bancarios (recientemente incorporados al apartado "B"), domésticos, campesinos y trabajadores de la construcción, etc. Reiterando también lo mencionado, de que a los derechohabientes se les sujeta a una condición aleatoria que su necesidad no tiene y que los patrones que no deberían estar representados en el instituto de la vivienda si lo están y trabajadores no organizados o agrupados minoritariamente no tienen representación legal.

El día 1º de mayo de 1972 se inició para los trabajadores en general el reconocimiento de su derecho a vivienda al comenzar a crearse un fondo individual para obtener créditos para satisfacer esta necesidad, derivados de la aportación patronal del 5% sobre los salarios ordinarios de los trabajadores; sin embargo, a la fecha son millones de trabajadores que no alcanzan un crédito.

El INFONAVIT puede considerarse un organismo fiscal autónomo; financiero, de ahorro, de desarrollo urbano y que cuenta con una estructura orgánica amplia, ya que cuenta con órganos de dirección, administración, vigilancia, consulta y control de legalidad; interrelacionado con otros organismos de similares funciones.

a). Facultades y obligaciones relacionadas con la habitación

En relación con la vivienda, el INFONAVIT tiene la facultad de inscribir a trabajadores no afiliados por sus patrones, realizar inspecciones en nóminas o documentos contables empresariales para verificar las aportaciones patronales o descuentos por créditos habitacionales, tiene el uso de la facultad económico-

coactivo para hacer efectivos los aportes del patrón y los pagos de los trabajadores que obtuvieron un crédito para vivienda; establece el procedimiento para otorgar, ampliar o revocar créditos de su competencia; canaliza los recursos para la compra de vivienda, reparación, o ampliación, compra de terreno o pago de pasivos adquiridos por estos conceptos, distribuyendo por regiones o zonas las partidas acordadas para habitación; coordina con otros organismos que atienden local o nacionalmente el problema de vivienda; amplía plazos de pagos de un trabajador endeudado, por causas de incapacidad o de litigio.

Como obligaciones tiene la de atender las peticiones de crédito habitacional de todos los trabajadores inscritos; de realizar estudios socio-económicos para satisfacer las necesidades habitacionales de sus afiliados; usar de los materiales regionales para construcción, preferentemente de explotación ejidal o comunal; adecuar regionalmente el tipo de vivienda; distribuir equitativamente los fondos habitacionales en todo el país; atender y resolver toda controversia entre trabajadores y patrones e INFONAVIT, relacionada con aportaciones o pagos por deudas habitacionales o de trabajadores fallecidos que hayan obtenido algún crédito para vivienda; informar cuando el trabajador solicite su estado de cuenta personal dentro del instituto; concede plazos de gracia para casos de mora en pagos de trabajadores y devuelve aportaciones individuales cuando se cumplan las condiciones establecidas en su Ley.

b). Población que se beneficia con las actividades del INFONAVIT

Todos los trabajadores activos que prestan servicios a patrones clasificados en el apartado "A" del 123 constitucional, son beneficiarios del objetivo fundamental de este instituto, por ende pueden ejercitar el derecho de crédito para vivienda que se instituyó; también trabajadores pensionados por vejez a través del Seguro Social, siempre que sus ingresos sean suficientes para cubrir los compromisos económicos que adquieran, así mismo los trabajadores que han dejado de tener un patrón y se incorporan voluntariamente al régimen de cotización del INFONAVIT, conservando sus derechos anteriores. Se benefician también los derechohabientes de trabajadores fallecidos, si obtuvieron un crédito habitacional, al ser liberados de éste; si fallece sin haber obtenido un préstamo sus deudos reclamarán las aportaciones en favor del finado.

c). Modificaciones últimas en relación al derecho habitacional

El 7 de enero de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una serie de reformas relativas a la habitación incluyendo-

las en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley del INFONAVIT; el artículo 97 fracción III del Código Laboral, incorpora un descuento extra del 1% del salario de los trabajadores que hayan adquirido un crédito habitacional y que la vivienda obtenida esté dentro de un conjunto habitacional financiado por el INFONAVIT; esta cantidad se destinará a cubrir los gastos que se eroguen por concepto de administración, operación y mantenimiento del conjunto habitacional, descuentos que debe aceptar el trabajador y que no excedan del 20% de su salario. La modificación al 136 del citado ordenamiento laboral beneficia relativamente al trabajador en el sentido de que la aportación patronal será del 5% sobre el salario del trabajador, pero se aclara que el salario no es el que señala el artículo 84 de la ley mencionada, es decir no se tomarán en cuenta todas las percepciones del trabajador que haya conquistado en revisiones contractuales como el ahorro, cuando sea en partes iguales entre trabajador y patrón; es decir, si resulta inferior el ahorro del trabajador, procede tomarlo en cuenta, si el patrón aporta más de la mitad también procede integrarlo al salario para efectos de descontar el 5%; no cuentan dentro del salario las cantidades que otorgue el patrón para fines sociales o sindicales, como becas, ayuda para deportes, para gastos de comedor o su pago total; si el trabajador recibe ayuda parcial como para renta de casa sí debe cuantificarse para integrar el salario y por lo tanto proceder a descontar el 5% establecido, a menos que el patrón proporcione habitaciones gratuitas no procede integración del salario; no se toman en cuenta como parte del salario los aportes de INFONAVIT, las utilidades, los premios por asistencia, el tiempo extra si no está pactado en el contrato en forma fija, como cuando se trabajan tres turnos de 8 horas y por necesidad los turnos nocturnos son de 8 horas; no debe tomarse en cuenta el pago hecho por el patrón al IMSS cuando por contrato está obligado a su pago total, aunque en este caso no es gratuito el hecho de que algunos trabajadores lo tengan establecido en sus contratos, pues en la mayoría de las veces se ha obtenido mediante emplazamiento de huelga y en ocasiones estallada, además estas prestaciones se consideran de previsión social por lo mismo deducibles fiscalmente; cualquiera otra prestación periódica que perciba el trabajador por sus servicios será cuantificable para incrementar el 5% para vivienda a cargo del patrón, como los incentivos, bonos de producción, ayuda para transportes, estímulos por inventos del trabajador en beneficio del patrón y otras prestaciones similares. La obligación resulta a partir del día 8 de enero de 1982, pero aquí se presenta un galimatías jurídico por la manera como está redactado, pues señala que la obligación de pagar las aportaciones y descuentos conforme a la reforma publicada se harán a partir del bimestre siguiente, es decir del 8 de marzo de 1982, a aquel en que entre en vigor el

decreto, aquí la confusión es que si el día 8 de marzo de 1982 se paga ya con los descuentos por salario integrado, a partir del 8 de enero de 1982, o si a partir del 8 de marzo se empiezan a considerar los salarios integrales para aportar el 5% mencionado y pagaderos hasta el 8 de mayo del mismo año.

Otra situación que se modifica en perjuicio del trabajador y en forma retroactiva es el hecho de que hace diez años se estableció legalmente el derecho del trabajador de pedir sus aportaciones al INFONAVIT si a los diez años de vigencia de éste derecho no había sido beneficiado con un crédito para vivienda, y de un plumazo se decreta que ahora las devoluciones son condicionadas, se hacen si el trabajador afiliado deja de estar sujeto a una relación laboral y tiene 50 años o más de edad o por casos de incapacidad total permanente, en casos de muerte del derechohabiente se entregan a los beneficiarios, o también considera, adelantándose este apartado, los casos de jubilación que aún no se reglamenta; la justificación que se hace es en el sentido de que se entregará la cantidad adicionando un 100% del fondo constituido, presentándose una situación de beneficio parcial hacia algunos en perjuicio de otros, porque de acuerdo a los cambios de valores de la moneda últimos, resulta que algunos ya gozaron de su fondo habitacional y a otros se les restringe este derecho adquirido, violando consecuentemente los artículos 14 y 16 constitucionales, además de imponer otras condiciones, la tardanza en la entrega de su fondo o en la de no recibir el crédito para vivienda oportunamente solicitado, el cual aumentará en relación al costo fluctuante de las casas, viviendas o condominios que se pretenden adquirir actualmente y consecuentemente un interés mayor a pagar; con los parches legales que con frecuencia se hacen a nuestras leyes resaltan las desigualdades de por sí existentes, cuando la función del instituto debiera ser niveladora, pues en general el minimum de justicia social para el trabajador y su familia dista mucho de alcanzar la meta propuesta por los Constituyentes de Querétaro. Hemos visto en años recientes, reforma agraria sin lograrla, reforma fiscal desproporcional, reforma política sin eficacia, reforma educativa superficial; para cuando se proyecte una reforma social a fondo ojalá no sea tarde.

2. Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE)

Hemos comentado que el inciso f) de la fracción XI del apartado "B" del artículo 123 constitucional, fue reformado en 1972 por decreto publicado el 10 de noviembre en el Diario Oficial, y con ello se reglamentó el derecho habitacional que los trabajadores de este apartado tienen desde 1917, y que entró en vigor constituyendo el fondo habitacional para este grupo de servido-

res a partir de septiembre de 1972, y para todos aquellos que expresa o legalmente pertenecen al apartado "B" obligándose el Estado patrón a cubrir las aportaciones correspondientes.

a). Facultades y obligaciones relacionadas con la habitación

El ISSSTE a través del FOVISSSTE tiene la facultad de recopilar y clasificar la información respecto a habitación de los trabajadores incluidos en el apartado "B", para encauzar las prestaciones que en materia de vivienda le fue encomendado, y para el efecto puede pedir a las entidades y organismos públicos respectivos los informes, nóminas y demás datos de sus trabajadores o extrabajadores para censarlos y conocer su capacidad de cumplimiento y en caso de no recibir oportuna y correctamente dicha información puede exigir responsabilidades e imponer sanciones de acuerdo a su ley, así mismo tiene la facultad de exigir a los organismos públicos el cumplimiento respecto a sus aportaciones del 5% sobre sueldos de sus trabajadores para constituir el fondo individual para habitación; puede pedir a los organismos que tienen afiliados con dicho instituto, que se descuenten a los trabajadores beneficiados con un crédito habitacional, los pagos parciales acordados previamente; tiene también la facultad de adquirir terrenos y urbanizarlos para construir unidades habitacionales.

Entre otras obligaciones de este organismo están la de prestar el servicio de crédito para vivienda en la forma y términos que prevé su propia ley, para adquirir en propiedad casas, terrenos para construirlas, ampliar, modificar o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos; arrendar habitaciones económicas del propio instituto, conceder también préstamos hipotecarios e integrar el fondo habitacional individual y devolverlo si en los términos establecidos no se ha otorgado un crédito solicitado. También tiene la obligación de construir o adquirir habitaciones para ser vendidas al trabajador afiliado, entregar y firmar la documentación respectiva; proteger mediante seguros, los créditos hipotecarios y de vivienda que adquiere el trabajador para liberar de deudas a los beneficiarios del asegurado o pensionado si éste falleciera; devolver las aportaciones del trabajador que sea separado de su trabajo o que fallezca; distribuir equitativamente el fondo habitacional en toda la república; otorgar prórrogas establecidas en su ley en casos de mora en los pagos de créditos concedidos, etcétera.

b). Población que se beneficia con sus actividades

La población que se beneficia con las actividades del ISSSTE-FOVISSSTE es aquella que se encuentra afiliada al instituto por

conducto de su patrón y en especial los trabajadores al servicio del Estado civil de la federación y del Departamento del Distrito Federal, los trabajadores de organismos públicos descentralizados que sean incorporados legalmente, los pensionados o jubilados de los organismos mencionados que se ubiquen dentro del apartado "B" del Artículo 123 constitucional; también los trabajadores de entidades estatales o municipales que así lo convengan con el instituto.

Como comentario especial agregamos que en el caso específico del ISSSTE-FOVISSSTE en relación a devoluciones del fondo establecido por su propia ley, no existe hasta el momento ninguna modificación al respecto como en el caso del INFONAVIT, de que se condiciona tal devolución del fondo habitacional.

c). Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

Organismo público descentralizado, con capacidad jurídica y patrimonio propios, este instituto al igual que el ISSSTE, tiene encomendado atender a sus afiliados en lo relativo a habitación, para el efecto el Estado aporta el 5% sobre haberes y asignaciones de técnico especial de vuelo, militares, fuerza aérea y armada en activo, con dichas aportaciones se constituye un fondo individual para que el personal adscrito obtenga créditos habitacionales mediante el sistema establecido en su ley y a fin de que adquieran, construyan, reparen o mejoren sus viviendas o para pagar pasivos adquiridos por estos conceptos; también con fondos de la vivienda puede construir habitaciones para realizarlas entre sus afiliados atendiendo la demanda de las mismas o para adquirir muebles e inmuebles necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, también mejorará, ampliará y conservará las unidades habitacionales que administraba la Dirección de Pensiones Militares; construirá igualmente casas para militares en retiro y para todos los miembros adscritos al instituto; al igual que el ISSSTE-FOVISSSTE e INFONAVIT, otorga créditos mediante concurso de derechohabientes; establece en su propia ley las condiciones para otorgar créditos habitacionales, en cuanto a cuantía, garantía, plazos e intereses; anticipa vencimientos de créditos cuando se presentan situaciones como el hecho de gravar o enajenar la vivienda adquirida; protege mediante seguros los créditos y préstamos hipotecarios que otorga para casos de fallecimiento del deudor o por si le sobreviene una incapacidad total permanente.

En casos de retiro del servicio activo del personal afiliado puede recuperar el fondo constituido en su favor o por conducto de sus beneficiarios si fallece el titular. Los créditos se otorgan causando un interés social de hasta 4% anual sobre saldos insolutos y hasta 20 años de plazo para su pago; la vigilancia

sobre la administración del fondo de la vivienda de este sector, la hace el Estado a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Puede el derechohabiente pedir la entrega de su fondo individual al cumplir diez años desde su creación si durante este tiempo no resultó beneficiado con algún crédito para vivienda, en este caso tampoco se ha modificado la ley respectiva para retener dicho fondo como en el INFONAVIT.

3. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente desde 1977, señala en su artículo 37 las funciones de la SAHOP, entre estas la de conocer y atender lo relacionado con los asentamientos humanos en el territorio nacional; la distribución de nuevos centros de población ejidal y urbano; la de atender y aplicar programas de vivienda y urbanismo.

Esta Secretaría tiene entre sus dependencias la Subsecretaría de Asentamientos Humanos; Dirección General de Planeación Territorial de los Asentamientos Humanos; de Reservas Territoriales; de Equipamiento Urbano y Vivienda; Centros de Población; de Asuntos Jurídicos y de Legislación, etcétera.

El Reglamento Interior de esta dependencia prevé la adquisición de terrenos, ocupación y regularización del derecho de vía y obras auxiliares a las vías generales de comunicación; previene también la elaboración y proyección del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

a). Facultades y Obligaciones relacionadas con el problema habitacional a nivel nacional

Las facultades que tiene la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas respecto a vivienda y a través de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos, son entre otras:

- I. Formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país;**
- II. Planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional;**
- III. Promover el desarrollo de la comunidad;**
- IV. Formular y conducir los programas de vivienda y de urbanismo.**
- V. Proyectar, construir, administrar, operar y conservar los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población... convenidos con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos..."**

Tiene también la facultad de proyectar la construcción de obras públicas de interés social; adquirir, administrar, enajenar y afectar inmuebles de propiedad federal, actualizar el avalúo y registro de inventarios de estos bienes; vigila el uso, explotación o aprovechamiento de bienes federales de interés social.

Entre otras obligaciones, esta Secretaría tiene a través de la Dirección General de Planeación Territorial de los Asentamientos Humanos, la de: captar información, realizar investigaciones, y mediante intercomunicación con instituciones públicas y privadas, formula, revisa y evalúa el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; de promover criterios para hacer compatible el plan citado, con los de desarrollo urbano estatales y municipales, de proponer a otras autoridades, acciones prioritarias en relación con el control del medio ambiente de los centros de población.

En la elaboración, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano participan las Direcciones de Reservas Territoriales, de Equipamiento Urbano de la Vivienda, de Ecología Urbana, de Centros de Población y otros.

La Dirección General de Equipamiento Urbano de la Vivienda, coordina la elaboración del Plan Nacional de la Vivienda del sector público federal, evalúa permanentemente los planes y programas de vivienda que llevan a cabo entidades como INDECO, INFONAVIT, FOVISSSTE e ISSFAM; realiza estudios para valorar las necesidades de vivienda, equipamiento e infraestructura y suelo urbano, para recomendar políticas alternativas en vías de solución; debe también promover y estimular la inversión en programas de construcción de vivienda de interés social.

La Dirección General de Ecología Urbana es la obligada a identificar los elementos que conforman la ecología de los asentamientos humanos; estudia el funcionamiento de las ciudades para proponer lineamientos ecológicos para controlar y mejorar las condiciones de los asentamientos humanos.

La Dirección General de Centros de Población, proyecta diagnósticos relativos al desarrollo de centros de población, sobre su fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de éstos; debe también realizar estudios para descongestionar centros urbanos, coordinando con autoridades competentes la creación de nuevos centros de población ejidal y sus zonas de urbanización, previo levantamiento topográfico, investigación del campo, elaboración de memorias, planos y demás necesidades, integrando el expediente de expropiación que requiera la ejecución de obras y programas de esta Secretaría.

b). Facultades para promover expropiaciones de terrenos

La Secretaría de Asentamientos Humanos a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y de Legislación y de la de Centros de Población, promueve expropiaciones de tierras ne-

cesarias para realizar obras públicas, desde edificios, vías de comunicación, parques, sistemas de agua y alcantarillado, nuevos centros de población para descongestionar centros urbanos, expropiando bienes particulares, comunales, ejidales y afectando inclusive terrenos federales.

El artículo 16 del Reglamento Interior de la SAHOP dice que corresponde a la Dirección Jurídica:

"X. Tramitar los expedientes relativos a las expropiaciones que se hagan en favor de la Secretaría, e intervenir en las expropiaciones correspondientes a las demás dependencias y entidades de la administración pública federal;

"XIX. Formular estudios y proponer criterios para hacer compatible la legislación federal y la local en materia de asentamientos humanos en lo general, así como en la aplicación específica en las zonas de conurbación.

"XX. Proporcionar asesoría jurídica a los ayuntamientos y a los Gobiernos de las entidades federativas que lo soliciten en todo lo relacionado con los asentamientos humanos;

"XXXI. Elaborar los proyectos de decretos relacionados con las declaratorias de conurbación. . ."

c). Población que se beneficia con sus actividades

Las actividades que desarrolla esta Secretaría están encaminadas a beneficiar a toda la población del país, pues de una manera o de otra realiza actividades benéficas a los habitantes de las comunidades más apartadas de los centros urbanos, mediante caminos, carreteras, sistema de agua potable y alcantarillado, vías férreas, edificios públicos, parques recreativos y en general obras públicas necesarias a la población y en especial cuando se trata de nuevos centros de población de tipo ejidal, comunal o urbano, cuidando la distribución de los mismos y las reservas territoriales; promoviendo el desarrollo de la comunidad, su participación en las obras de urbanización; observando los fenómenos de conurbación que se dan en los límites entre municipios y ciudades, recomendando la solución adecuada respecto a servicios urbanos.

4. Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO)

INDECO se ubica dentro del sector de asentamientos humanos, creado como organismo de auxilio en la política habitacional y de la desconcentración administrativa, como agente regulador en el precio de la tierra; con personalidad jurídica y patrimonio propios y cuyo objetivo primordial es la creación de un sistema nacional de vivienda en coordinación con los estados y municipios y para satisfacer demanda de vivienda de trabajadores no

asalariados o de libre profesión, de empleados estatales y/o municipales. Otros objetivos son la adquisición y venta de tierras en cualquier parte del país, para evitar especulación sobre valores de la misma, creando un banco de tierra para asentamientos humanos; participa en el desarrollo de la comunidad, beneficiando a las poblaciones y en especial a los no asalariados de aquéllas, a través de un programa de vivienda progresiva o terminada; progresiva, utilizando recursos disponibles tanto de tierra como financieros, partiendo de la dotación de un lote con servicios urbanos a precio razonable y a plazos convenientes.

INDECO surgió en 1971, al ser derogada la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda, dotado con atribuciones que este último no tenía como las relativas al desarrollo de la comunidad, facultades expropiatorias, de agente inmobiliario, etcétera.

a). Facultades de este instituto en materia habitacional

INDECO está facultado para establecer en coordinación con SAHOP y Gobiernos Estatales un sistema de vivienda, creando institutos locales para atender necesidades habitacionales, de grupos de personas excluidas de los beneficios establecidos en los apartados "A" y "B" del Artículo 123 constitucional. Promueve y opera la creación de fideicomisos de vivienda; tiene el deber de cuidar la reserva territorial y acrecentar la del propio instituto para satisfacer necesidades de nuevos centros de población, prioritariamente a trabajadores no asalariados, dándole al suelo urbano un sentido social; para atender la demanda de habitación está facultado para proyectar la vivienda progresiva rural y urbana, considerada como la mejor alternativa para países en desarrollo; mediante la organización colectiva de trabajo participa en el desarrollo de las comunidades, abatiendo costos y precios de materiales para vivienda, proyectando unidades habitacionales y fraccionamientos populares urbanos y suburbanos, regularizando la tenencia de la tierra en posesiones de propiedad privada o federal y en casos de ocupación de tierra ejidal y comunal de uso agropecuario; promoviendo programas de lotes con servicios urbanos para vivienda progresiva y terminada y para atender la demanda de suelo urbano para vivienda familiar procura créditos que financien programas de adquisición y construcción de vivienda, para comprar, fraccionar, enajenar, arrendar o construir inmuebles por cuenta propia o de terceros; interviene comercializando inmuebles desincorporados del dominio público federal cuando se destinan al desarrollo urbano; participa como ente regulador del precio de la tierra, adquiriendo y vendiendo aun a precios inferiores a su avalúo comercial, terrenos cuando es socialmente necesario; tiene facultades para impulsar programas comunitarios de autoconstrucción de casas y de obras urbanas necesarias a las comunidades, además

de proyectar un sistema de arrendamiento con opción de compra.

El Consejo de INDECO se integra con miembros de las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria y otros organismos; siendo el presidente de dicho Consejo el representante de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

b). Facultades de INDECO para promover expropiaciones de terrenos a nivel nacional

Este organismo está facultado para promover expropiaciones de terrenos particulares, ejidales, comunales y para pedir la desincorporación de terrenos federales en zonas donde requiera ampliación de una población, para descongestionarla demográficamente de acuerdo con la política de asentamientos humanos y desarrollo urbano; también para regularizar la tenencia de la tierra, planear la distribución de la población y la organización del territorio nacional, promover el desarrollo urbano de las comunidades, fraccionamientos populares y bolsa de tierra.

INDECO puede pedir a través de la Reforma Agraria la integración de expedientes de expropiación de terrenos utilizables para el cumplimiento de su cometido y la desincorporación de inmuebles federales. También en coordinación con gobiernos estatales realiza expropiaciones en las entidades federativas para cumplir requerimientos relacionados con su objetivo.

c). Población que se beneficia con sus actividades

A partir de la reforma de 1972 al Artículo 123 constitucional en sus apartados "A" y "B" relativa a la habitación de los trabajadores asalariados, se encomendó a INDECO como el organismo público descentralizado de carácter técnico promocional, la tarea de "Atender fundamentalmente las necesidades habitacionales de las personas no comprendidas en el régimen del Artículo 123 constitucional; es decir, de los trabajadores no asalariados (y) de escasos recursos."³

Esta institución fue encargada de atender a la población no asalariada con ingresos de 0.5 hasta 2.5 veces el salario mínimo, mediante programas de construcción de vivienda (progresiva y terminada), mejoramiento de la misma; comercializando el suelo urbano a precios accesibles; planeando la distribución de la población, desarrollo urbano y vivienda dentro del sistema nacional Alianza para la Vivienda Popular en que participan las entidades federativas acordes con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

El beneficio de la población mencionada se realiza mediante la expropiación de la tierra citada con anterioridad y poniéndola en el medio comercial a precios aceptables y aún por abajo del valor comercial; se beneficia también el sector expropiado mediante el pago del terreno o su reposición si es ejidal o comunal y aun de propiedad particular; se beneficia la población local en cuanto a vías de comunicación y/o sistemas de agua potable y alcantarillado; se beneficia la población mediante asesoría técnica en casos de fraccionamientos populares, también en cuanto a créditos, materiales a bajo costo para la construcción de viviendas para damnificados, INDECO atiende necesidades de vivienda del sector rural o urbano a nivel nacional, participa en programas operativos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano en coordinación con SAHOP, INFONAVIT, FOVISSSTE, BANOBRAS, BANRURAL, PIDER, COPLAMAR, y otros organismos afines a la materia.

El binomio tierra-vivienda es la fórmula básica del programa nacional que esgrime INDECO para beneficiar a la población económicamente activa y sin patrón, mediante créditos con garantía hipotecaria según el nivel de ingresos, para la compra de terreno y casa o sólo el suelo urbanizado, sobre la base de intereses que van desde el 4 al 9% anual y plazos de 17, 19 y hasta 25 años mediante pagos crecientes anuales de 10% y pagos fijos para créditos del 9% que afectan el salario del 20 al 25%. Propicia el desarrollo de la comunidad mediante acciones de autoconstrucción de casas y obras urbanas que mejoren las condiciones de vida de la región, dando preferencia a planes y programas de mayor beneficio social, que solicitan los interesados en que se aprovecha y fomenta la mano de obra de los beneficiarios y el uso de material de construcción regional.'

En los últimos meses hubo cambios a varias leyes relativas a la habitación; mencionamos entre ellas la Ley Federal del Trabajo, la Ley del INFONAVIT, pero también el 7 de enero de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un decreto que abroga la Ley que creó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular de febrero de 1971 y su modificación de 1978; entra en liquidación dicho organismo formándose una Comisión Liquidadora que se encargará de que los programas pendientes por parte del instituto, se concluyan; que la misma, proponga al Ejecutivo Federal el aprovechamiento de los bienes resultantes de la liquidación, pudiendo en todo caso el Gobierno Federal convenir con estados y municipios o Departamento del Distrito Federal, la cesión de bienes, obras, servicios y demás, vinculados con los mismos, comprendiendo derechos y obligaciones, siempre que cuente cada entidad con estructuras administrativas que se responsabi-

licen de la promoción y ejecución de planes o programas de vivienda popular.

De ser un organismo creado con la idea de atender las necesidades de vivienda de trabajadores no asalariados pero con ingresos capaces de responder por una deuda de carácter habitacional, desaparece por decreto y de su efímera existencia sólo queda la intención no cumplida de dotar de casa al sector no protegido por el Artículo 123 constitucional y sin patrón a quien reclamar el cumplimiento del derecho habitacional establecido. Reafirmando la idea de integración de organismos encargados de satisfacer las necesidades de habitación a los que carecen de la misma.

5. Comité Regularizador de la Tenencia de la Tierra (CORETT)

El crecimiento demográfico del país, la migración de campesinos a la Ciudad entre otras cosas agudizan el problema sobre la tenencia de la tierra en zonas urbanas, esto entre otras cuestiones motiva la creación de un órgano para regular y prevenir el desarrollo urbano desordenado y los asentamientos humanos irregulares en terrenos ejidales o comunales no negociables; obligándose al gobierno a expropiar estos terrenos en términos de la legislación agraria, para adecuar el sistema jurídico, legalizar posesiones irregulares y para incluirlos al comercio, convirtiendo a sus poseedores inclusive en sujetos de crédito y causantes de impuestos.

Los objetivos primordiales del Comité Regularizador de la Tenencia de la Tierra fueron para atender los asentamientos humanos irregulares a nivel nacional y a fin de integrarlos a un régimen de legalidad en cuanto a su posesión.

En un principio dicha institución se integró con el Secretario de la Reforma Agraria, el Director de INDECO y el Director del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE), posteriormente se reestructuró, formándose la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, como organismo público descentralizado de carácter técnico social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, ampliando sus atribuciones y redefiniendo sus objetivos. En la nueva integración del Consejo directivo se señaló al Secretario de la Reforma Agraria, al de Hacienda y Crédito Público, al de Patrimonio Nacional, al Director de INDECO, al de FONAFE, quedando como facultad del Ejecutivo Federal la de nombrar a su Director.

a). Funciones que desarrolla CORETT a nivel nacional

El programa nacional de CORETT para regularizar la tenencia de la tierra donde existan asentamientos humanos irregulares,

además de prever la disponibilidades de espacios para crecimiento urbano de las poblaciones que regularice, es la función principal, como accesorias: pagar a los ejidatarios o comuneros conforme a la Ley Agraria y a la Ley de Expropiaciones, reponer o permutar según el caso los terrenos afectados; incorporar los terrenos adquiridos al fondo legal de las ciudades o municipios; señalar los terrenos susceptibles de expropiación para regularización pidiendo que se pongan a su disposición todos aquellos donde existan asentamientos ilegales o irregulares; tiene también la facultad de buscar el mejoramiento de centros de población y sus fuentes propias de vida, rubricar la documentación de propiedad de los adquirentes de tierra en virtud de la regularización de lotes de su competencia.

b). Su relación con los asentamientos humanos

Como organismo público descentralizado de carácter técnico social, CORETT tiene ingerencia en todos los asentamientos humanos irregulares a nivel nacional y en especial la ocupación de tierras ejidales o comunales en zonas limítrofes con las ciudades, donde sus ocupantes han adquirido de buena fe, lotes o solares deslindados o fraccionados como zonas urbanas tramitadas como fundos legales para campesinos o sus derechohabientes conforme a la ley agraria.

CORETT regulariza mediante la desincorporación del régimen ejidal o comunal a través de decretos expropiatorios, las situaciones ilegales generadas desde la entrega de dichos lotes o solares a sus beneficiarios, propiciando compra-ventas, traspasos e invasiones de estos predios aprobados por Asambleas de Ejidatarios o Comuneros que llenan los requisitos de habitabilidad y antigüedad que generan derechos de posesión pero que no pueden tener un título de propiedad o escritura que acredite tal posesión, de ahí la relación técnico social de este organismo con los asentamientos humanos para legalizar dichas posesiones, contratando con los poseedores a precios bajos que señala la Secretaría de Patrimonio Nacional y Fomento Industrial, con personalidad para firmar escrituras o títulos de propiedad, erradicando la anarquía, la irregularidad, inseguridad y falta de servicios urbanos al cambiar el régimen fiscal de estas zonas, incorporándolas a los municipios a efecto de convertir a sus poseedores en sujetos de derechos sociales y servicios necesarios a la comunidad.

c). Facultades para promover expropiaciones de terrenos a nivel nacional

Para prever el crecimiento urbano de las poblaciones y regularizar la tenencia de la tierra en zonas irregulares, CORETT tiene

la facultada de acuerdo con su propia ley de realizar lo siguiente:
"Artículo 4º Corresponderá al Comité —hoy Comisión— para la regularización de la Tenencia de la Tierra:

III. Solicitar de las autoridades correspondientes, la expropiación de los terrenos que se van a regularizar.

IV. Cubrir a los ejidatarios o comuneros, en términos de la Ley Federal de Reforma Agraria, o si se trata de propiedades particulares, conforme a la Ley de Expropiaciones, las indemnizaciones;

V. Incorporar los terrenos expropiados al fundo legal de las ciudades...

VI. Obtener de la Federación por conducto de la Secretaría o Departamento de Estado... se ponga a su disposición los terrenos en que se encuentren asentamientos humanos irregulares." 5

El decreto que reestructura el Comité Regularizador de la Tenencia de la Tierra, de fecha 8 de noviembre de 1974, dispuso lo siguiente:

"Artículo 9º Corresponde al Director General:

VII. Promover ante las dependencias competentes la expropiación de los terrenos que requieran de regularización;

VIII. Suscribir cuando así proceda, las escrituras públicas en las que se reconozca la propiedad de los particulares en virtud de las regularizaciones de sus predios;

IX. Celebrar toda clase de convenios o contratos y ejecutar los actos tendientes a la realización del objeto de la Comisión." 6

Así mismo como organismo público federal descentralizado, de acuerdo con los artículos 112, fracción VII; 116, 117 y relativos de la Ley Federal de Reforma Agraria, puede pedir a la Secretaría misma que se tramiten expropiaciones de bienes ejidales, o comunales para la creación de centros de población y mejoramiento de sus fuentes propias de vida; para crear fraccionamientos urbanos y suburbanos y vender lotes urbanizados, destinando las áreas convenientes para el incremento de la vivienda popular según el caso, en todo el país y en coordinación con los Gobiernos Estatales y/o municipales, coordinando sus actividades también con otras dependencias y organismos públicos en funciones como SAHOP, INFONAVIT, FOVI, FOVISSSTE, FONAFE, etcétera.

d). Población que se beneficia con sus actividades

Se benefician en especial personas con necesidades de terreno para vivienda que por sus escasos recursos se establecen en la periferia de las ciudades, donde por lo ilegal de los asentamientos carecen de servicios urbanos; zonas urbanas creadas por los ejidos o comuneros para satisfacer sus propias necesidades;

fraccionamientos y deslindes realizados conforme a la legislación agraria que se tornan anárquicos e inseguros porque mediante traspasos degeneran la intención inicial hasta que son expropiados para ser regularizados e incorporados a regímenes de legalidad tanto desde la posesión como en cuanto a servicios urbanos; se benefician los ejidatarios o comuneros porque primeramente traspasan o ceden sus derechos irregularmente obteniendo un ingreso, posteriormente al ser expropiados esos bienes quedan en poder de CORETT que como propietario expedirá la escritura respectiva o el título de propiedad mediante otra cantidad que puede variar de acuerdo al lugar y costo de la expropiación, para entonces el ejidatario obtendrá nuevamente otra indemnización o el comunero que inició esta situación, o que con parte de ese dinero se comprarán otros terrenos para reponer o permutar esas tierras de sembradío; se benefician los poseedores porque una vez expropiado el terreno tendrán la seguridad jurídica que les da el documento de propiedad, además de que a partir de esa fecha pueden ser sujetos de crédito para obtener servicios urbanos, préstamos para construcción y otros beneficios que necesite la comunidad, pero además serán sujetos cautivos de impuestos prediales del lugar donde se asientan las posesiones irregulares beneficiando también el municipio respectivo.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO IV

De este capítulo se deduce que la integración del contenido de previsión social debe verse desde el punto de vista de la salud, atendiendo y previniendo enfermedades, vicios y plagas; así como el bienestar y seguridad social integral que deben atender los organismos respectivos y que la dispersión de recursos humanos y materiales en varios cuerpos para atender estas necesidades, traen como consecuencia duplicidad de equipos, personal, inmuebles, materiales y demás enseres, acumulando incapacidad y deficiencia para atender a nivel nacional estas necesidades y que por lo que respecta a la previsión social, bienestar y seguridad social, deben centralizarse en una sola secretaría como la de Salubridad y Asistencia con las Subsecretarías y Direcciones encargadas de atender cada rama específica y población que integra nuestro territorio, unificando las diversas legislaciones y reglamentos que de esto existen.

Como proposición respecto a la necesidad habitacional, parte de bienestar social integral donde también se dividen esfuer-

zos, recursos materiales y humanos, duplicando equipos, personal, experiencia y demás, opinamos que deben integrarse las diversas reglamentaciones, alcances y metas para atender el problema que es uno solo, habitación a nivel nacional con todos sus accesorios, como terrenos, urbanización, obras de infraestructura, materiales para vivienda, etcétera, y atenderlo una sola secretaría que puede ser la Secretaría de Asentamientos Humanos exclusivamente, para que a nivel nacional se estudie, centralice, proyecte y resuelva el problema, creando las subsecretarías y direcciones necesarias para resolver cada caso según el sector de la población reclamante.

BIBLIOGRAFIA DE CAPITULO IV

- ¹ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 4a. Edición, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1978, página 18.
- ² Reglamento Interior de SAHOP, Diario Oficial de la Federación, México, 6 de agosto de 1977, página 9.
- ³ Programa Nacional de la Vivienda, Edición 1979, INDECO, México, 1979, página 7.
- ⁴ *C/r.*, Programa Nacional . . . , Op. Cit., página 55.
- ⁵ Diario Oficial de la Federación, México, 20 de agosto de 1973, página 9.
- ⁶ Diario Oficial de la . . . , Op. Cit., 8 de noviembre de 1974, página 9.

CAPITULO QUINTO

Fe de erratas

En la pág. 38, octavo párrafo, penúltima línea, dice: Douaix.
Debe decir: *Rouaix*.

En la pág. 40, quinto párrafo, penúltima línea, dice: dotar resoluciones.
Debe decir: *dictar* resoluciones.

En la pág. 101, primera línea, dice: coactivo.
Debe decir: *coactiva*.

En la pág. 121, segundo párrafo del punto 1, novena línea, dice: social, fusionando capacidades, recursos y experiencias, a efec-
Debe decir: *social integral que les permita vivir dignamente en condicio-*

En la pág. 129, en el último párrafo del punto 6, aparece pospuesta la cuarta línea en lugar de la quinta.

**PROPUESTAS PARA MODIFICAR EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL,
LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y
CREACION DE SECRETARIAS RELATIVAS AL BIENESTAR
SOCIAL INTEGRAL**

**1. Integración de los organismos relacionados con la
previsión social**

La idea sugerida en el subtítulo es clara respecto a la proposición de integrar los organismos relacionados con la previsión social, y en lo esencial lo relativo a la salud y habitación; de donde surge la necesidad de hacer un estudio proyecto para fusionar los organismos que a nivel nacional atienden estos aspectos de previsión social, para alcanzar el derecho social integral tratado en el contenido de este estudio, concentrando esfuerzos y recursos para brindar a la sociedad derechohabiente mejores y más eficaces servicios.

**1. Unificación de los organismos relacionados con la
previsión social**

Hemos reiterado que la previsión social se integra con el derecho a la salud, alimentación, vestido y habitación y que en nuestro medio tiene un régimen de desigualdades sociales que es necesario eliminar; que una posible e inmediata medida sería la unificación de los diversos organismos que atienden la previsión social, fusionando capacidades, recursos y experiencias a efecto de alcanzar en menor tiempo la tranquilidad social; que los grupos marginados sean incorporados a un régimen de justicia social, fusionando capacidades, recursos y experiencias a efectos sociales y económicas mejores, mediante una redistribución más equitativa del ingreso, proyectando a las áreas más necesitadas mayores recursos, a fin de incorporarlos a un régimen de igualdad social.

Social integral
q' LES presenta
o.u. + siguientes
en condiciones

a). Unificación del IMSS, ISSSTE, ISSFAM y SSA

La salud de la población en el país está encomendada a los institutos del Seguro Social, de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, quienes con personal técnico, médico, paramédico y administrativo similar y con equipos, muebles e inmuebles y necesidades semejantes traen consigo dispersión, ineficacia y gastos innecesarios, por lo mismo deben unificarse, pues divididos para atender el mismo objetivo sólo alcanzan desperdicios de recursos materiales y humanos, capacidades, equipos e instalaciones.

Con la unificación de sistemas, personal y patrimonios a través de una secretaría que atienda esta gama de necesidades sociales, se puede asegurar mayor aprovechamiento de los recursos, eficaz y oportuna atención médica preventiva y curativa, pronta recuperación en enfermedades y riesgos profesionales; mejor control del medio ambiente, alcanzar estas metas puede ser el objetivo de la secretaría que se propone y con ello gran parte de los problemas sociales del país se resolverían y en especial lo referente a salud y previsión social integral.

b). Globalización de programas relacionados con la salud y bienestar social integral a nivel nacional

La necesidad de unificar los organismos relacionados con la salud pública, implica desarrollar un sólo programa que comprenda la medicina preventiva y curativa, tanto para atender la población económicamente activa como a los desempleados, a la mujer, al niño, al anciano y a todo menesteroso, que abarque todos los satisfactores de salud y bienestar social, desde el establecimiento de hospitales especializados, clínicas asistenciales, centros de recreo accesibles a toda la población, centros de rehabilitación y recuperación, capacitación, etcétera; que comprenda la reglamentación sobre medidas sanitarias y ecológicas respecto al medio ambiente y toda medida tendiente a combatir vicios, enfermedades y riesgos.

c). Coordinar con otros organismos la construcción de nuevas unidades de salud

Con relación a la construcción de hospitales, clínicas, centros de recuperación, rehabilitación, capacitación y demás, una vez fusionado en un sólo organismo la atención de la salud y sus accesorios; para evitar disgresiones, la secretaría que se sugiere, coordinaría con otra dependencia especializada la construcción

y adquisición de edificios o inmuebles necesarios para cumplir sus objetivos, que podría ser en este caso la que tiene entre sus funciones, construir edificios públicos, o bien dentro de la propia secretaria dejar una dirección especializada en la construcción de nuevas unidades y a fin de no distraer su comisión fundamental.

- d). Establecimiento de centros de especialización médica a todos los niveles y de alcance nacional**

Con el surgimiento de una sola dependencia que atienda la salud y previsión social en todo el ámbito nacional, dada la magnitud de los servicios y especialidades que debe atender, le harían falta centros de investigación y especialización médica, paramédica, técnica y administrativa, que ubicadas convenientemente puedan ser el semillero del personal eficiente y capacitado que brinde a la población el más eficaz servicio; independientemente de los profesionales y técnicos egresados de las universidades y politécnicos del país que pasan a formar parte del personal de estas dependencias.

- 2. Unificación de programas de organismos relacionados con la habitación**

En relación con los organismos que atienden el problema de vivienda, tierras, urbanización y ubicación, cabe señalar al INFO-NAVIT, a FOVISSSTE, al ISSFAM, la SAHOP, INDECO y CORETT, quienes de un modo o de otro atienden la solución de tan grave problema. La obligación patronal reglamentada en 1972 respecto a habitación, motivó la creación del INFONAVIT, FOVISSSTE e ISSFAM que a la fecha han sido incapaces de satisfacer las necesidades de sus respectivos afiliados.

Dijimos que SAHOP tiene ingerencia en la planeación de nuevos centros de población, equipamiento urbano y vivienda, facultada para ordenar el territorio nacional, formular y dirigir programas de vivienda y urbanismo; formular y revisar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; proveer reservas territoriales y ver el medio ecológico que afecta los zonas urbanas.

INDECO, cuyo antecedente fue el Instituto Nacional de la Vivienda, participa como agente inmobiliario del Gobierno Federal, adquiriendo y vendiendo terrenos urbanos para vivienda, capacitado para proporcionar desde el terreno, urbanizarlo, proyectar la vivienda progresiva o terminada, fomentando la autoconstrucción, inclusive otorgando créditos especialmente a trabajadores no asalariados.

CORETT, creado como ente regulador de la tenencia de la tierra y para prevenir el desarrollo urbano evitando los asenta-

mientos humanos irregulares a nivel nacional en terrenos ejidales o comunales no negociables y cuya función es expropiar las áreas ocupadas en esa forma para legalizar traspasos, posesiones o cesiones de derechos expidiendo títulos o escrituras de propiedad según el caso; previniendo en algunos lugares, áreas de crecimiento, sobre todo en la periferia de las ciudades.

Señalamos que INFONAVIT, FOVISSSTE e ISSFAM sólo atienden necesidades de vivienda de sus derechohabientes, otorgando los créditos para construir, mejorar o adquirir casas o para pagar pasivos nacidos de tales conceptos.

a). **Integración de programas de INFONAVIT, FOVISSSTE, ISSFAM, SAHOP, INDECO y CORETT**

Los esfuerzos para resolver el gran problema de la vivienda se encuentran dispersos en los organismos enunciados, con sus diversos matices; en nuestra opinión deben integrarse en una sola secretaría de estado los recursos, equipos, inmuebles y personal, para atender este gran reto, proporcionar a cada familia necesitada una vivienda cómoda e higiénica a precio y plazos accesibles y con un interés social no lucrativo.

La integración de los organismos traería aparejada la integración de programas habitacionales de INFONAVIT, FOVISSSTE, ISSFAM, SAHOP, INDECO y CORETT, evitando dualidad en funciones, gastos innecesarios, direcciones incapaces y desaprovechamiento de personal eficiente. Centralizando presupuestos, sistemas, experiencias y personal, surgiría una dependencia con direcciones, subdirecciones, centrales y regionales capaces de solucionar en plazos mediatos el problema de vivienda que agobia al país.

b). **Planificación y localización de bancos de materiales naturales de construcción**

La proposición de integrar INFONAVIT, FOVISSSTE, ISSFAM, SAHOP, INDECO y CORETT, así como la de un programa único de vivienda hace necesario acudir en busca de bancos de materiales naturales de construcción ejidales y comunales para planificar su extracción, industrialización, distribución y venta; bancos de arena, tepetate, tezontle, piedra, madera, etcétera, elementos para fabricación de tabique, tubería de albañal, caldra, cementos y otros accesorios que mediante convenio con los tenedores de estos recursos se puede planear la explotación local, ofreciendo aparte del pago de los materiales, trabajo bien remunerado, servicios médicos, capacitación y demás prestaciones legales; con esto se evitaría en parte la inmigración diaria de campesinos a la ciudad.

c). Planificación y localización de reservas territoriales para nuevas unidades habitacionales

Al unificar programas, objetivos e instituciones relativas a la vivienda, a través de los datos que actualmente debe tener SAHOP, INDECO, CORETT y la Secretaría de la Reforma Agraria, localizar reservas territoriales para establecer ampliaciones, nuevos centros de población, fraccionamientos populares y unidades habitacionales, ubicados convenientemente y planificar tanto su urbanización como su comunicación, crecimiento y proyección, haciendo eco en la política federal en cuanto a la descentralización administrativa.

3. Planificación de laboratorios dependientes del Estado para surtir al organismo único de salud, de los medicamentos necesarios para el cumplimiento de su función

Con la propuesta de integrar los organismos relacionados con la previsión social y en especial el IMSS, ISSSTE, ISSFAM y SSA, y la globalización de programas de salud y bienestar social integral se observa la necesidad de que el Estado proyecte y establezca laboratorios en el país, bajo su administración, con el objeto de procurar los medicamentos que necesite la secretaría única de salud, donde la calidad y cantidad esté garantizada y asegurada. Laboratorios donde se podrá dar cabida a miles de desocupados previa capacitación, donde los egresados de las universidades y politécnicos tengan una plaza que les espera al terminar su carrera; este antecedente puede ser el paso previo a la nacionalización de la industria farmacéutica, generando con esto incalculable ahorro al país, evitando la dependencia al respecto del exterior.

a). Planificación de industrias dependientes del Estado para proveer de los materiales y equipos necesarios para construcción, laboratorios, centros médicos, clínicas, etcétera.

Como resultado final de las propuestas de integrar los institutos que atienden la salud y la previsión social, así como las relacionadas con la vivienda, se pueden establecer industrias en el país, controladas por el Estado, que fabriquen las estructuras, equipos y muebles, e industrialicen materiales de construcción, para surtir a los organismos resultantes y otros, de los elementos materiales que cada uno requiera para dar cumplimiento a los objetivos encomendados a cada uno, haciendo efectiva la reforma última al Artículo 123 constitucional, en relación al trabajo que toda persona tiene derecho, por lo mismo se promoverán empleos.

II. Modificación de la Constitución en su Artículo 123, en lo relativo a salud, bienestar social y previsión social integral

Con motivo de lo expuesto en este estudio, concluimos que para alcanzar el objetivo de previsión y bienestar social integral, se hace necesario proponer al Congreso de la Unión la modificación de nuestra Carta Política Fundamental en su Artículo 123, estableciendo la jornada de cuarenta horas semanales con pago de cincuenta y seis; incremento en vacaciones y prima vacacional; salario mínimo suficiente e igual para el campo y las ciudades; que se precise el derecho escalafonario; incremento en la participación de utilidades y que el obrero tenga acceso a lo documentado contable del patrón; que la representación del Instituto de la Vivienda mientras dura, sea obrera y del Gobierno Federal; incremento en la aportación patronal para vivienda; que se elimine la condición aleatoria para tener derecho a casa; que todos los trabajadores sin excepción tengan derecho a habitación; que se incluya la obligación patronal de establecer centros de recreo y bienestar social para los trabajadores, que se establezcan medidas contra la contaminación ambiental en los centros industriales; que se reglamente el seguro de los desempleados y el derecho a la jubilación y otras cuestiones encaminadas a proteger la salud y proporcionar bienestar social al trabajador y su familia.

III. Modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación a la creación de la Secretaría de la Habitación y Asentamientos Humanos

Como resultado de lo comentado en el Capítulo Cuarto anterior, se sugiere la integración y unificación de organismos y programas de vivienda, de los diversos institutos que de un modo o de otro participan aisladamente en el mismo renglón, entidades que como el INFONAVIT, FOVISSSTE, ISSFAM, SAHOP, INDECO y CORETT en forma dispersa muestran ineficacia, incremento en gastos y costos, desaprovechan eficiencias, recursos e instalaciones; con la unificación e integración propuesta se hace necesario modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear la Secretaría de la Habitación y Asentamientos Humanos y consecuentemente su reglamentación, adicionando a esta última secretaría las subsecretarías y direcciones necesarias para atender adecuadamente el agudo problema habitacional en el país.

Lo anterior haría que se modificara también el artículo que corresponde al despacho de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; estableciendo en la citada ley las facultades y atribuciones de la secretaría que se sugiere para la vivienda.

IV. Modificación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia transformando su estructura y nombre, constituyendo la de Bienestar Social Integral

Respecto al problema salud y bienestar social que señalamos, también se propone unificar programas e instituciones que conocen de este aspecto, pues la dispersión y dualidad de equipos, inmuebles personal y demás, trae mayor desperdicio de esfuerzos, experiencias, gastos, etcétera; pero integrados el IMSS, ISSSTE, ISSFAM y SSA, se aprovecharían capacidades, recursos, experiencias y demás enseres en beneficio no sólo de la economía del país, sino de los sectores necesitados; lo anterior también obligaría la modificación de la Ley Orgánica Federal mencionada, en su artículo 39, adicionando en este caso las subsecretarías, direcciones y demás divisiones para ubicar la atención de cada sector derechohabiente en cuanto a salud y previsión social se refiere.

V. Elaboración y modificación de las leyes orgánicas respectivas

Completando nuestro estudio en relación a la proposición de unificación e integración y globalización de programas y de instituciones que brinden atención centralizada en salud y habitación, como ramas de la previsión social, y con la sugerencia de crear la Secretaría de la Habitación y Asentamientos Humanos y la modificación y transformación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en Secretaría de Bienestar Social Integral, se hace necesario proyectar la modificación o elaboración de las leyes orgánicas correspondientes, que contengan en cada caso las facultades y obligaciones, objetivos y en general la administración interna respecto de los alcances de cada secretaría.

También surge la necesidad de proponer que se modifiquen la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social, la del ISSSTE, la del INFONAVIT la del ISSFAM, así como sus respectivos reglamentos, incluyendo en la que corresponda, las modificaciones que sugerimos en el subcapítulo II de este apartado.

CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES GENERALES

En el curso de este trabajo hemos desarrollado una serie de ideas en relación a la previsión social y al bienestar social integral. Ellas son:

1. Antecedentes histórico-sociales de la Constitución de 1917

* Las aspiraciones sociales de los obreros, campesinos y del pueblo en general, plasmadas en las leyes en cuanto a la previsión y el bienestar social han sido fruto de largos años, si-

glos de lucha. Desde las Sentimientos de la Nación hasta el Gran debate de Querétaro el país fue testigo de sublevaciones campesinas y huelgas obreras, movimientos sociales que los juristas y hombres de estado trataron de plasmar en las leyes que se vinieron mejorando hasta desembocar en la Constitución de 1917, objeto de este estudio.

2. El derecho social en México y su conceptualización

* El bienestar social integral es la previsión, asistencia y seguridad social encaminadas a la realización plena del ser humano.

* Los debates de 1916-1917 trajeron entre otros, los artículos 3º, 5º, 27, 123 que establecen el derecho a la educación laica y gratuita, el trabajo digno y salario justo, la dotación de tierras para cultivo, y dentro del 123, el derecho habitacional y el derecho a la previsión y seguridad social que, con la asistencia social, integran el bienestar social.

3. La previsión social en los apartados "A" y "B" del artículo 123

* El Artículo 123 constitucional de 1917, estableció primeramente en el mundo los derechos sociales del trabajador, derechos que en ocasiones han sido superados como fruto de la organización y han quedado plasmados en contrataciones colectivas, obligando inclusive al Congreso de la Unión en contadas ocasiones a legislar en ese sentido, como en el caso de la prima vacacional, prima de retiro voluntario, aguinaldo, reglamentación de los servicios que determinan las fracciones XII, XXIX del apartado "A", XI y XIII del apartado "B" depende de la función encomendada en cada caso a los diferentes institutos de seguridad, instituciones que sólo se abocan a la atención de trabajadores afiliados y dejan de lado a la parte de la sociedad que carece de empleo.

* De esta situación es que se desprende la necesidad de plantear ante el Congreso de la Unión, la modificación de las fracciones mencionadas, de los apartados "A" y "B" del artículo 123 constitucional, así como de sus leyes reglamentarias; en el primer caso ampliando la protección del INFONAVIT a trabajadores no señalados en su ley (mientras se integra el órgano único de la vivienda); retirando la condición aleatoria para tener derecho a casa; aumentando la cuota patronal para vivienda y suprimiendo su intervención en la administración del fondo habitacional. En el segundo caso reglamentando la jubilación y el seguro para el desem-

2. Conceptualización de la previsión social

La previsión social es y debe ser prevención de enfermedades en las entidades formadas por hacinamientos humanos, en toda la república, en lugares donde con mayor facilidad proliferan enfermedades e infecciones de todo tipo; prevención mediante vacunas, servicios sanitarios, visitas domiciliarias, conferencias, proyecciones educativas a través de radio y televisión, haciendo conciencia en nuestra gente para evitar estos males; proyectando la infraestructura necesaria para estos sitios.

La prevención de accidentes y enfermedades profesionales en los centros industriales debe hacerse efectiva educando a la clase obrera sobre la seguridad integral, movilizándolo y especializando a las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene.

La previsión social debe llegar también a los campesinos, que por falta de comunicación y educación son presa fácil de enfermedades e infecciones, donde una epidemia puede acabar con una aldea al faltarles los elementos de protección indispensables.

En síntesis: "La previsión social es el conjunto de normas, principios o instituciones destinadas a asegurar la existencia de los asalariados que dejan de percibir el sueldo o salario que les permita subvenir a sus necesidades fundamentales y a las de sus familias..."⁹

"La institución de previsión social —según el profesor Francisco Walter Linares— tiende a instaurar una cierta seguridad social, a liberar al ser humano económicamente débil del temor de verse desamparado ante los diversos riesgos que le acechan y que, con sus escasos recursos, no podrían afrontar... amparar a los niños, esperanza y reserva de la colectividad; proteger a las madres, a los huérfanos, a los ancianos y a los inválidos; curar a los enfermos y tomar medidas preventivas para reducir los riesgos al mínimo..."¹⁰

El maestro Mario de la Cueva dice: "La previsión social... comprende la previsión y la reparación de los infortunios del trabajo, las leyes sobre el seguro social y otras medidas accesorias.

"El Seguro Social es la parte de la previsión social obligatoria que, bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia como resultado de la realización de los riesgos naturales o sociales a que están expuestos..."¹¹

3. Concepto de asistencia social

La idea de asistencia social se funda en la más altruista y generosa acción humanitaria de la sociedad, sin embargo no se tiene tal concepto dentro del derecho constitucional a pesar de ser una rama del derecho social y del bienestar social integral.

El derecho a la asistencia social procura un futuro menos inseguro para los indigentes, aunque siempre existirán grupos sociales que no podrán competir en el mercado de trabajo y tendrán mayor necesidad de asistencia y bienestar social; nos referimos a los ancianos, los niños y las mujeres que en etapas requieren de atenciones especiales y que el Estado tiene obligación de proteger, sin limitar el auxilio por la condición social que representan, sin establecer distinciones de quiénes son útiles y productivos contra aquellos que no lo son, pues mientras el trabajador activo sujeto al régimen de seguridad social como el IMSS, ISSSTE o ISSFAM, gozan de protección relativa respecto a seguridad y asistencia, prevención, incapacidades, etcétera; otros que carecen de trabajo se encuentran desprotegidos, así como su familia.

El derecho asistencial cuya misión es proteger al desvalido al parado o incapacitado, sin condiciones, haciendo efectivo lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre respecto a seguridad social ha de complementarse con ésta última, y es, en nuestro caso, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, brazo del Ejecutivo Federal en la materia, la encargada de brindarlo, aunque limitadamente.

El profesor Díaz Lombardo señala que la asistencia social: "Es la rama del derecho social cuyas normas ordenan la actividad del Estado y de los particulares, destinado a procurar una condición digna, decorosa y humana para aquellas personas y aún sociedades o estados que, sin posibilidades de satisfacer por sí mismos sus más urgentes necesidades y de procurarse su propio bienestar social, requieren de la atención de los demás... en función de un derecho correlativo, de un deber de justicia social, o, en su caso, de un altruista deber de caridad."¹²

La Secretaría de Salubridad y Asistencia se encarga de atender a los que no tienen ninguna protección institucional, actúa a nivel nacional ora encargándose de la salud pública, ora atendiendo la asistencia social.

Sobre la higiene social en México el doctor Eduardo Liceaga dice: "La higiene social mexicana persigue prevenir las enfermedades, no curarlas, conservar la salud; prolongar la conservación de la vida y mejorar la condición física en la especie humana y para conseguirlo no intenta principalmente curar a los enfermos, sino evitar que los sanos enfermen; vacunarse contra la viruela, la difteria y la peste; orientar la higiene para que desaparezcan las enfermedades evitables..."¹³

Recomienda a los municipios proporcionar agua pura a las comunidades, alejar los desechos humanos, animales y basuras, poner pavimento, etcétera.

A nivel nacional existen varias instituciones encauzadas a cuidar de la salud, asistencia y bienestar social, entre ellas: los hospitales general e infantil, de cardiología, neumología, nutri-

ción y otros, unos curativos internos y de readaptación, unos más de asistencia específica de alimentación, vestido, alojamiento e higiene, etcétera; otros de defensa social como el caso del DIF; concluyendo que la asistencia social es una de las partes del derecho social que merecen mayor atención por parte del Estado.

4. Concepto de seguridad social

"... La seguridad social es sinónimo de bienestar, de salud, de ocupación adecuada y segura, de amparo contra todos los infortunios y de prevención. Es lucha contra la miseria y la desocupación. En fin, es la elevación de la personalidad humana en todo su complejo psicofísico amparando a todos los riesgos fundamentales: pérdida de salud, pérdida de capacidad del trabajo, pérdida del salario (paro forzoso), invalidez, procurando proteger la integridad física orgánica de los hombres, conservándola o recuperándola cuando se ha perdido manteniendo en lo posible la capacidad de ganancia."¹⁴

La OIT ha señalado como principios en el desarrollo de la seguridad social y la asistencia social los siguientes:

"a). La protección total coordinada de las diversas contingencias ... que pueden traer como resultado la pérdida temporal o permanente del salario, asistencia médica y asignaciones familiares;

b). Extensión de esta protección a todos los adultos en la medida que la exigen, así como a las personas a su cargo;

c). La seguridad de recibir las prestaciones que ... permitan un nivel de vida socialmente aceptable y se otorguen en virtud de un derecho legal bien establecido."¹⁵

En la declaración de México y la Seguridad Social, el país anfitrión propuso un proyecto denominado: "Principios de la Seguridad Social Americana", que se refieren a la seguridad social; dicho documento se compone de diecisiete puntos, donde señala que: de realizarse la seguridad social que propone, se alcanzaría el pleno goce de los derechos y garantías que le corresponden a todo ser humano, y se manifiesta sugiriendo la capacitación, el combate a la miseria, a la ignorancia, a la insalubridad, en favor del disfrute de una sana alimentación y una habitación digna; propone estimular la solidaridad como instrumento de seguridad social; luchar por una equitativa distribución del ingreso nacional, asegurar empleo a toda la población, luchar contra la enfermedad y sus efectos, contra la invalidez; proteger la maternidad, la familia, la vejez, incrementar las prestaciones sociales y familiares; estimular la solidaridad, cooperación y ayuda mutua, remunerar mejor

al campesino, protegerlo de riesgos y enfermedades hasta alcanzar un fortalecimiento y la justicia social.

El derecho a la seguridad social como rama autónoma del derecho social debe integrar los esfuerzos del Estado y particulares a fin de lograr el bienestar integral y la felicidad de unos y otros.

El Seguro Social como instrumento de la seguridad, unifica y garantiza los esfuerzos del Estado y particulares, los riesgos, contingencias sociales y necesidades de quienes dependen del asegurado, en busca de bienestar socio-económico-cultural posible.¹⁶

Desde febrero de 1917, nuestra carta política fundamental tal señaló en su artículo 123 la protección social a los trabajadores, estableció normas de seguridad y bienestar social, entre ellas el derecho a la vivienda, educación, seguro social, prevención de riesgos, protección a la mujer y a los menores, seguridad e higiene industrial, seguro contra accidentes, desempleo y enfermedades profesionales, derecho de colocación gratuita, etcétera.

De lo expuesto deducimos que la seguridad social es la protección del ser humano durante su existencia y que no sólo se trata de mantenerlo sano y libre de enfermedades, de accidentes sino también de proporcionarle ocupación, suficiente remuneración, medios de esparcimiento, rehabilitación, capacitación, vivienda digna y decorosa, protección al menor, a la mujer, al anciano; otorgando pensiones por invalidez, jubilación y desempleo.

5. Definición de bienestar social integral

Intentamos con base en las diferentes opiniones escritas al respecto, definir el bienestar social integral.

Entendemos como bienestar el hecho de tenerlo todo, estar bien sin preocuparse del mañana, el gozar de los recursos actuales y de la naturaleza misma, trabajar y ser útil a sí mismo y a los suyos; alcanzando la aplicación plena del derecho social diremos que hemos obtenido el bienestar social integral y como consecuencia la justicia social.

Se ha dicho que el derecho social nace en el siglo XIX; su origen podemos atribuirlo a movimientos sociales que buscaban la igualdad en derechos y proporciones; necesidades que motivaron los debates de los congresos constituyentes de 1856-1857 y 1917, y que nos legaron artículos como el 3º, 5º, 27, 123 constitucionales y otros de beneficio colectivo.

El derecho social es patrimonio inalienable e imprescriptible de principios humanos e igualitarios que crearon legislaciones sociales.

De acuerdo con la opinión del maestro Díaz Lombardo, "El

derecho social es una ordenación de la sociedad, en función de una integración dinámica, teleológicamente dirigida a la obtención de mayor bienestar social, de las personas y de los pueblos, mediante la justicia social."¹⁷

La previsión social, como parte del bienestar social, nació como una obligación patronal derivada de las fracciones XII, XIII, XV, XVII, XVIII y otras del artículo 123 constitucional original, para prevenir y proteger a los desvalidos, señalando derecho a la vivienda, escuelas, a la constitución de cooperativas para fabricar casas baratas; abarcando el derecho social al trabajador del campo y a su familia. Estos últimos sectores reclaman protección contra los infortunios propios del medio que los rodea; por lo mismo deben contar con clínicas rurales para prevenirlos de enfermedades, curarles las que les aquejan y encauzarlos mediante la orientación hacia una vida más próspera, con más seguridad y bienestar social.

La previsión social se encamina a la obtención de satisfactores como los señalados, procurando amparo y protección a los seres que lo necesitan; evitando encarecimientos y acaparamientos de artículos necesarios; reclamando tiendas cooperativas que respeten los precios oficiales y calidad en los productos; el establecimiento de servicios médicos preventivos y curativos, centros de recreo y recuperación para reponer el desgaste físico diario del trabajo. También se ocupa de la procuración de seguros por desempleo, por incapacidad general o profesional, de vejez u otros casos análogos; atiende la maternidad, la infancia, así como la reclamación de un nivel económico para atender las necesidades familiares del obrero tanto en su vida activa como en la senectud; señala el establecimiento de casas-cuna, guarderías para los hijos de los trabajadores, cementerios y derecho a servicios funerarios, también el derecho a ser satisfechas con obras de infraestructura para las zonas que carezcan de ellas.

Como parte del derecho social también se desprende la asistencia social a través de los institutos de seguridad social.

La seguridad social aunada a las anteriores ramas forman en su conjunto el bienestar social integral. Engloba los conceptos vertidos sobre salud, trabajo, cultura, convivencia, prevención y curación de enfermedades, rehabilitación y respeto a su dignidad de trabajador; que todo mundo tenga trabajo bien remunerado, subsidio en caso de desempleo, rentas de invalidez, rehabilitación y reacomodo de mutilados, así como la prótesis necesaria y su adaptación al nuevo trabajo con los miembros artificiales; pensiones por jubilación de quienes llegan a trabajar hasta determinada edad, reiterando que la paz universal permanente no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social y bienestar social integral.

II. El derecho social en la Constitución de 1917

El principio del derecho social hemos dicho que surgió incipientemente del debate de Ignacio Ramírez en el Congreso Constituyente de 1856-1857 al objetar el artículo 1º del proyecto de constitución presentado al Congreso para su estudio, donde se mencionaban los derechos del hombre y el objeto de las instituciones sociales.

En su intervención el Nigromante reclamaba el olvido de los derechos de la mujer, del niño, del anciano y de todo ser débil y menesteroso, señalando que antiguos códigos los protegían y que la constitución en discusión debía contenerlos.

El primer documento que declara los derechos sociales en este siglo, es la Constitución Política de nuestro país en 1917, le siguen la Constitución Comunista de la URSS de 1918; en junio de 1919 nace la Organización Internacional del Trabajo (OIT) al finalizar la Primera Guerra Mundial; en agosto de 1919 se proclama la Constitución de Weimar, Alemania; documentos que por su trascendencia cabe mencionar, ya que rehelan en su contenido la influencia de nuestro código político en cuanto a derechos sociales se refiere.

De acuerdo con la definición del maestro Trueba Urbina, "El Derecho Social es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindicán a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles." ¹⁸

El derecho social según lo afirma el maestro, nació en 1917; en cuanto a su enunciación se atribuye al parecer al profesor alemán Gustavo Radbruch, quien señaló en su libro "Introducción a la Ciencia del Derecho", el derecho social del porvenir; reconoció en él un derecho proteccionista de los trabajadores y de los económicamente débiles.

El maestro Mario de la Cueva, opinaba que los artículos 27 y 123 constitucionales conforman la Declaración de los Derechos Sociales del trabajador y del campesino, e integran los derechos humanos reconocidos y garantizados para el pueblo en su constitución.

Cuando Hidalgo proclamó la Independencia también proclamó parte del derecho social a través de su bando, cuando estableció que "Todos los dueños de esclavos deberán darles libertad" y Morelos a través de los Sentimientos de la Nación lanzó la idea de lo que hoy llamamos derechos sociales.

Dos épocas distintas del derecho social, la primera a través de la Carta Política Fundamental de 1857, con visionarios como Ponciano Arriaga e Ignacio Ramírez y en 1917 con gente como Francisco J. Mújica, Heriberto Jara, Froilán Manjarrez, Pastor Douaix entre otros, que defendieron sus tesis con coraje y decisión. Los primeros tropezaron con la consigna de: "no es tiempo

todavía", para incluir sus ideas en la constitución y los segundos por su radicalismo fueron duramente atacados y por estar contra el proyecto de constitución de don Venustiano Carranza; derechos sociales por los que también lucharon Ricardo Flores Magón, Emiliano Zapata y otros. Por lo tanto, no es gratuito que seamos los primeros en el mundo en proclamar en su Constitución Política los derechos sociales, en artículos como el 3º, 5º, 27, 123 y otros, surgidos de la necesidad de resolver problemas sociales que engendra la ignorancia, la explotación del hombre, la carencia de tierras para los campesinos; principio de lucha de clases entre los que lo tienen todo y los que no tienen nada.

1. El Artículo 3º de nuestra Carta Política Fundamental

El derecho a la enseñanza laica que garantiza el artículo 3º constitucional de 1917, tiene antecedentes desde la Independencia; pero hasta la Constitución de 1857 se estableció que "La enseñanza es libre . . .", en los debates se discutió que la libertad de enseñanza está íntimamente ligada con el problema social, que "El hombre vive en sociedad para perfeccionarse, y la perfección se consigue por el desarrollo de la inteligencia, por el desarrollo de la moralidad y por el desarrollo del bienestar material. . ." 19

El derecho a la enseñanza laica que garantiza este precepto, fue el origen de la educación elemental, y como en la mayoría de los derechos se tienen establecidos los mínimos, en nuestra opinión debe ampliarse la educación gratuita por lo menos a la segunda enseñanza en forma obligatoria.

En esta cuestión de educación se hace patente la idea del Siervo de la Nación en su expresión "mejorar las costumbres y alejar la ignorancia" y el hecho de establecerla en 1814, señalando que la instrucción debía ser favorecida por la sociedad con todo su poder.

En 1857 el diputado Constituyente Isidoro Olvera a través de su voto particular expuso su pensamiento respecto a instrucción y beneficencia, señalando que: de los fondos estatales se invirtiera en "I. Un grande instituto gratuito que abrace los siguientes ramos: educación secundaria, enseñanza de agricultura, escuela de artes y oficios.

"II. Asilo para huérfanos y decrepitos y otros establecimientos. . .

"Artículo 19. Al instituto concurrirán jóvenes notoriamente pobres y aprovechados de todas las municipalidades del Estado. . . De estos alumnos no podrán dedicarse más que una quinta parte a la medicina y jurisprudencia. . ." 20

El artículo tercero de 1917 fue motivo de enconadas controversias en el Congreso de Querétaro, donde jóvenes revolucionarios concedores del pensamiento de Morelos, Flores Magón, Za-

a y otros, defendieron y establecieron la educación laica y
uita.

Artículo 5º de nuestra Carta Política Fundamental

El artículo 5º constitucional integrado con el cuarto de 1917 trata en su primera parte lo relativo a la "libertad de trabajo" y sus restricciones legales. La segunda parte del 5º actual es el original de 1917, que contiene parte del quinto de 1857.

Entre los impugnadores del artículo 5º de 1857, (artículo 12 en el proyecto), estuvo el diputado Morales Ayala, escandalizado por su contenido, señalando que era peligroso y alarmante, tendiente a subvertir todo principio de orden social.

Ignacio Ramírez defendió el artículo referido, argumentando que se pretendía atacar los principios republicanos, la libertad del hombre y las leyes comunes bajo cualquier sistema político.²¹

Al exponer los motivos de la constitución de 1857, Ponciano Arriaga reconoció que las leyes no habían hecho gran cosa en favor de los trabajadores, que los artesanos y operarios del campo no tenían elementos para ejercitar su labor, que eran máquinas de producción en beneficio de capitalistas y que las leyes debían recordar que eran hombres libres.

El artículo quinto integrado dispone que a ninguna persona se le impedirá que trabaje en la industria o comercio lícito, libertad que sólo puede restringirse por determinación judicial si se lesionan derechos de tercero o cuando lo disponga una resolución gubernativa por ofender derechos de la sociedad. Esta garantía también establece que nadie puede ser obligado a prestar servicios personales sin justo pago; al respecto recordamos que mientras no haya plenitud de empleo no habrá justa retribución, pues la abundancia de mano de obra en el mercado de trabajo abarata la mercancía, ya que el trabajo se desarrolla por necesidad y el valor de algunas ramas del mismo oficio en condiciones de tiempo, calidad y eficiencia iguales, es diferente. Por otra parte cabe señalar que la autoridad gubernativa no puede dotar resoluciones que modifiquen una situación de trabajo; sólo al Congreso de la Unión compete tal facultad.

Por lo que hace a los servicios públicos en cuanto a obligatoriedad, deben respetarse los reglamentos respectivos en cada caso, llámense funciones electorales, censales, de jurado u otras

El Estado no puede permitir que se pacte en algún contrato la pérdida o menoscabo de las libertades del individuo por cualquier causa. Sin embargo, existen situaciones que violan esta disposición, tal ocurre con el éxodo de compatriotas al vecino país del norte, donde sus más elementales derechos les son negados, situación que no ocurriría si hubiera capacidad de empleo o la distribución de tierras suficientes y las obras de infraestructura necesarias para atenderlas.

Respecto al hecho de que se debe prestar el servicio convenido sin que pueda exceder de un año en perjuicio del trabajador, el propio Estado lo tolera a través de empresas paraestatales como Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Compañía de Luz y Fuerza y otras donde contratan trabajadores eventuales por varios años; lugares donde se trafica con plazas, desde interinatos, obra de terminada, plantas, contratos temporales, etcétera, y donde pasan lustros para que un trabajador obtenga su base definitiva o si la obtiene antes es mediante miles de pesos; haciendo nugatorio el tiempo establecido de un año, en perjuicio del trabajador; además, con frecuencia en estas empresas se le cambia de puesto, horario, salario y, por necesidad, el trabajador acepta condiciones injustas, perdiendo antigüedad, capacidad y derechos en una misma empresa; mientras exportemos materia prima industrializable e importemos subproductos de la misma, la mano de obra será en nuestro país más barata por su abundancia; si industrializamos productos como el petróleo, nuestra capacidad de empleo aumentará, habría menos emigración y más justicia social.

La garantía de trabajo contenida en el artículo 5º constitucional, refleja la presencia de Morelos, Flores Magón, Zapata, y confirma en parte la promesa hecha por Carranza a los integrantes de la Casa del Obrero Mundial, que a través de los Batallones Rojos apoyaron reivindicaciones que les negaban en esa época. Esta garantía complementada con el artículo 123 de nuestro Código Político, y el artículo 27 son el tronco de las luchas sociales de ayer y de siempre.

Los movimientos de huelga siempre han sido reprimidos a pesar de los derechos que lo establecen; tal ocurrió en 1916 al revivir Carranza a través de un bando, la Ley del 25 de enero de 1862, que sancionaba con el paredón a los 'trastornadores del orden público' violando el pacto hecho con la Casa del Obrero Mundial, y ésto se debió a las huelgas de tranviarios de Guadalajara, de los Mineros del Oro, Mex., de la Cámara de Trabajo en Veracruz, la huelga de los electricistas, etcétera.²²

3. El Artículo 27 de nuestra Carta Política Fundamental

El artículo 27 también motivo de acaloradas discusiones durante los debates de Querétaro, aprobado por absoluta mayoría, contiene reivindicaciones sociales en beneficio del sector más olvidado de la sociedad en tanto se hacen efectivas y hace realidad parcialmente las aspiraciones del Siervo de la Nación, Flores Magón, Zapata, Villa y otros. Proyectado por Francisco J. Mújica, Luis G. Monzón y Pastor Rouaix, quienes aportaron ideas y conocimientos para este precepto.

El artículo aprobado dista mucho del que presentó don Ve-

mustiano Carranza; señala la propiedad originaria de tierras y aguas y el derecho de la nación de transmitir las a particulares para constituir la propiedad privada; establece causas y condiciones de expropiación; el derecho de la nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; regula el aprovechamiento de recursos naturales como el petróleo, para hacer una distribución equitativa de la riqueza social en busca del desarrollo equilibrado del país; establece la política sobre asentamientos humanos; prevé el fraccionamiento de latifundios, la organización y explotación ejidal y comunal colectiva, el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola. Dispone la dotación de tierras y aguas para los núcleos de población que no las tengan; declara condiciones para obtener concesiones de explotación a nacionales y extranjeros; prescribe prohibiciones a la iglesia y sociedades comerciales para adquirir, poseer o administrar bienes raíces; declara nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes de los pueblos, rancherías y congregaciones, hechas por gobernadores y otras autoridades locales contra lo dispuesto por la Ley del 25 de junio de 1856, nulas las composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por la Secretaría de Hacienda y Fomento desde diciembre de 1876 a la fecha de invasión de terrenos ejidales o comunales; declara la nulidad de las diligencias de apeo, deslinde, transacciones, enajenaciones, remates, excepto tierras tituladas conforme a la ley de junio de 1856 y poseídas a nombre propio y a título de dominio por más de diez años y hasta 50 hectáreas. Estableció la pequeña propiedad agrícola de acuerdo a las diferentes clases de tierra, para cultivo y para ganadería; señaló la organización del patrimonio familiar, los bienes y base de su constitución; su inalienabilidad y su no gravabilidad.

El artículo 27 constitucional contiene implícito el pensamiento de Morelos respecto a "moderar la opulencia y la indigencia"; declaró igualmente vigente la Ley del 6 de enero de 1915 con todas sus reclamaciones y señalamientos reivindicatorios y revisión inmediata de transacciones efectuadas contra la Ley del 25 de junio de 1856.²³

Del voto particular de Arriaga en 1857, donde denunciaba el abuso del derecho de propiedad, el acaparamiento de terrenos sin cultivo y la gran cantidad de ciudadanos en la miseria, sin propiedad, sin hogar, sin educación y sin trabajo, se desprende su pensamiento respecto a que "La Constitución debiera ser la Ley de la Tierra", de entonces data la posición que al respecto hizo en 10 proposiciones para regular la ocupación, aprovechamiento, distribución y control de la tierra para beneficiar a miles de necesitados.

Otra opinión de un miembro de la comisión de constitución que al igual que Arriaga emitió su voto particular al respecto, lo fue la del diputado Castillo Velasco que condenó el hecho de que

un pueblo rico en madera, tierras y aguas como el nuestro, fuera reducido a la miseria por un puñado de usurpadores propietarios que obligan al pueblo a humillarse por un tercio de leña para preparar sus alimentos o para dar calor a los hijos de los campesinos; señaló la vergüenza del país, donde sus habitantes no tienen un pedazo de tierra para construir su casa o para cultivar; lanzó una crítica a sus compañeros: "¿No es vergonzoso para nosotros, liberales, que dejemos subsistir ese estado de cosas, cuando por leyes dictadas por monarcas absolutos se concedían esos terrenos a los pueblos, y se proveía a sus necesidades?"²⁴

Hemos comentado que el artículo 27 de la Constitución de 1857 señalaba causas y condiciones de ocupación y el por qué no avanzaron las iniciativas de reforma social propuestas y la defensa contraria de su sagrado e inviolable derecho de propiedad, mientras que miles de gentes fueron condenadas a ser instrumentos pasivos de producción en beneficio de aquellos capitalistas.

4. El artículo 28 de nuestra Carta Política Fundamental

El artículo 28 de la Constitución de 1917, tuvo como antecedente el artículo 20 de la Constitución de 1857, que establecía que en nuestro país "No habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria..." Lo que constituye una garantía social de protección al ingreso del pueblo trabajador.²⁵

Durante los debates de 1917, el artículo 28 fue ampliamente discutido para ser aprobado (y lo es en la actualidad), en él se declara que no habrá prohibiciones de ninguna clase; es decir, habrá venta libre y comercio de todo tipo de artículos como el alcohol, tabaco y otros que dañan la salud; tampoco habrá exención de impuestos a los industriales aunque sí existen; señala la ley sanciones severas al acaparador u ocultador o la concentración de artículos de consumo necesario con el objeto de elevar los precios de éstos; excepto asociaciones de trabajadores y cooperativas de productores constituidas para defender sus derechos y siempre que no se trate de artículos de consumo necesario. Esta garantía se traduce en protección al poder adquisitivo del salario del trabajador y contra el encarecimiento de los productos de primera necesidad; pero a pesar de esto hace falta frenar los monopolios de ramas como la alimenticia, la farmacéutica, etcétera.

5. El Artículo 73 de nuestra Carta Política Fundamental

Este artículo trata de las facultades del Congreso para discutir, modificar o aprobar una ley en la Asamblea del pueblo, para

saber de las opiniones de cada integrante y de por qué debe aprobarse o rechazarse un proyecto de ley.

De acuerdo con las XXX fracciones y veinte incisos y otros tantos sub-incisos, el Congreso tiene entre otras, la facultad de legislar en materia de trabajo, de salubridad y sanidad, en materia económica y educativa, sobre organización y sostenimiento de centros de enseñanza superior, científica y técnica y otras, fija reglas para la ocupación de baldíos, venta y precio de éstos. La ingerencia del Congreso en materia de derecho social es amplia y depende en gran parte de las iniciativas que se someten a su consideración o que emanan del mismo para reglamentar lo relacionado al contenido de los artículos 3o., 5o., 27, 28, 123 constitucionales.

Este artículo desde 1813 se había delineado al señalar las facultades legislativas de aquel Congreso, al igual que en la Constitución de 1857. Los Sentimientos de la Nación señalaban: que la buena ley debe ser superior a todo hombre, que se discuta en el Congreso y las que apruebe deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo.

El artículo 73 vigente desde 1917 fue ampliamente discutido para ser aprobado; sus antecedentes demuestran que el Congreso siempre ha estado sujetado mediante la propia Constitución y que sus facultades han variado de acuerdo a la época, pero en general siempre ha sido en busca del beneficio de la población.²⁶

6. El Artículo 103 de Nuestra Carta Política Fundamental

El establecimiento de los tribunales expeditos para administrar justicia que señala el Artículo 17 constitucional vigente, concatenado con el Artículo 103 y 107, nos ubican en la impartición de justicia no sólo a nivel local sino nacional; es decir, que también se abarcan los tribunales federales para resolver cualquier controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que violen o restrinjan las garantías individuales; lo anterior es el principio de seguridad jurídica que garantiza nuestra Constitución para reclamar violaciones a través de los Juzgados de Distrito, Colegiados o Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante quienes, según el caso, se promoverán las acciones que correspondan, encontrándose el procedimiento en el artículo 107 constitucional.

7. El artículo 107 de nuestra Carta Política Fundamental.

A través de este artículo se fundamenta la interposición del juicio de amparo contra toda violación de derechos que se cometa antes, dentro, o después de juicio ordinario y que violen las garantías constitucionales contenidas en el Capítulo Primero de nuestro Código Político Fundamental, siendo las más conculca-

das las de los artículos 14 y 16 del citado ordenamiento y siendo diferentes las acciones que se pueden intentar, es decir: en cuanto a juicios terminados que violen la garantía de audiencia y legalidad; violaciones antes de juicio y las que ocurran durante un procedimiento. Para el caso existe la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales que regulan el juicio de amparo directo e indirecto, con suspensión del acto reclamado, en ambos casos existen recursos de revisión, queja y reclamación según la necesidad; la suspensión procede en algunos juicios para mantener la cosas en el estado en que se encuentran, para no causar daños de imposible reparación. En materia social como la de trabajo y agraria, existe la suplencia de la deficiencia de la queja, facultad discrecional en derecho laboral y obligatoria en materia agraria. También es reclamable por la vía de amparo la inexacta aplicación de leyes reglamentarias locales o federales vigentes en el país.

El control constitucional que se cita, se dice que fue desarrollado por los constituyentes de 1857, pero data de 1824. El precursor del amparo en nuestro país se afirma que fue don Manuel Crecencio Rejón quien a fines de 1840 lo mencionó en el proyecto de constitución de Yucatán, donde por primera vez cita el amparo y enumera los derechos del hombre.²⁷

El Acta de Reforma de 1847 que se estima obra exclusiva de don Mariano Otero y que sirvió de base a la Constitución de 1857 para establecer los derechos del hombre y el juicio de amparo, señala lo siguiente:

“Los frecuentes ataques de los poderes de los Estados y la federación a los particulares hacen urgente que, al establecerse la federación, se dé a aquellos una garantía personal; esta garantía sólo puede encontrarse en el poder judicial. . .”; se concluye que: “Fue Rejón el precursor del amparo; (y) fue Don Mariano Otero su creador.”²⁸

El artículo 101 de la Constitución de 1857 era en su principio similar al actual artículo 107, decía: “Todos los juicios. . . se seguirán a petición de parte agraviada, por medio de procedimientos y formas en el orden jurídico, que determinará una ley. . .”²⁹

Ha sido preocupación de las legislaturas revisar frecuentemente la técnica del proceso constitucional para mejorarlo y adecuarlo a la época.

8. El Artículo 123 de nuestra Carta Política Fundamental

Para iniciar el estudio del artículo 123 constitucional diremos que durante la discusión del artículo quinto constitucional de 1917, debido a los debates en relación a éste, surgieron dos comisiones de trabajo encargadas de elaborar un proyecto aceptable para que el Congreso lo analizara y aprobara, que estable-

ciera las condiciones y derechos del trabajador asalariado, motivado por la iniciativa del Diputado pobiano Froilán Manjarrez, sobre la formación de un título especial que señalara las necesidades de la clase trabajadora, continuando la idea de Ponciano Arriaga e Ignacio Ramírez de 1857, en el sentido de que nuestras leyes poco habían hecho en favor de la clase trabajadora, reclamando en el proyecto de 1857 el olvido de los jornaleros, los derechos sociales de la mujer, del niño, del anciano y de todo ser desvalido, su derecho a la vida y a la seguridad, pero se dijo que no era tiempo todavía, frenándose las aspiraciones sociales de la época.

En 1917, se debatía sobre el hecho de incluir o no en la constitución la jornada de trabajo, el salario mínimo y otras cuestiones, se impusieron los radicales y lograron hacer dos estudios complementados para atender el título "Del Trabajo" que propuso Manjarrez; se pidió unidad a la asamblea en cuanto al tema y el resultado fue absoluta mayoría aprobando el título modificado: "Del Trabajo y la Previsión Social"; donde las aportaciones de la asamblea mejoraron las proposiciones de las comisiones, reglamentando las necesidades de los asalariados en general: desde contratos, jornadas, salarios, descansos, trabajo y protección de la mujer y del menor, derecho a utilidades, a vivienda, a seguridad social, a huelga, señalándose el patrimonio familiar, etcétera.

Las comisiones que elaboraron los proyectos complementados, la primera integrada por el Ing. Pastor Rouaix, Esteban B. Calderón, Dionisio Zavala y otros; la segunda compuesta por el Gral. Francisco J. Mújica, Heriberto Jara, Nicolás Cano, Luis G. Monzón y otros, defendieron sus tesis proyectadas en cada caso, mismas que después de pequeñas adiciones o aclaraciones, fueron aprobadas. Haciéndose realidad las aspiraciones de Zapata que en 1915 había promulgado una Ley General del Trabajo, proponiendo jornada laboral, salario suficiente, prohibición de la vagancia, del trabajo para mujeres y menores y donde proponía la creación de talleres municipales y entre otras cuestiones socializar los medios de producción.³⁰

Aspiraciones también de Ricardo Flores Magón que a través del Manifiesto del Partido Liberal, reclamaba jornada máxima, salario mínimo, seguro e indemnización contra accidentes de trabajo a cargo del patrón, descanso semanal y al igual que Zapata proponía socializar los medios de producción.

Durante los debates del Título VI que le correspondió al de trabajo, hubo exposiciones como la de Alfonso Cravioto, que resaltan la trascendencia de los derechos sociales alcanzados en nuestra Carta Política Fundamental de 1917, decía: "Así como Francia, después de su revolución ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus Cartas Magnas los inmortales derechos del hombre, así la revolución mexicana tendrá el or-

gullo legitimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos obreros.”

Una vez más se sintió en los debates de Querétaro la presencia del Siervo de la Nación, pues reviven los conceptos de que: “La ley debe ser superior a todo hombre”, “moderar la opulencia y la indigencia”, “aumentar el jornal del pobre”, “mejorar las costumbres y alejar la ignorancia”, que desde 1814 había señalado en Los sentimientos de la Nación. Toca a las generaciones presentes lograr que los conceptos vertidos en la Ley Reglamentaria del Artículo 123 Constitucional se hagan efectivos mediante los recursos que la misma establece, como el derecho de huelga, la organización sindical, rescisión y terminación de las relaciones de trabajo por causas imputables al patrón y otros, como el artículo 2º, que dice: “Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social...”³²

Equilibrio y justicia social que a la fecha no se ha alcanzado, pues el pobre sigue más pobre y el rico más rico a costa de explotar al trabajador; si el artículo 3º de la ley laboral es cierto, el trabajo no faltaría al que lo necesita, percibiendo un salario justo que le permita subvenir a sus necesidades y en condiciones de salud y seguridad que le garanticen la vida.

9. Los Apartados “A” y “B” del Artículo 123 constitucional

Establecidas las bases de prestación de servicios de los trabajadores asalariados y la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre trabajo, se procedió a reglamentar el Artículo 123 constitucional catorce años después de que se discutió y aprobó la Ley Federal del Trabajo que se aplicaría en todo el país y que abrogó leyes laborales anteriores, de Yucatán, Veracruz, Jalisco y otros estados; sin embargo este Código Laboral de 1931 contenía una excepción que decía: “Artículo 2º Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que expidan.”³³

Lo anterior dio pie para que el Gral Lázaro Cárdenas expidiera el primer Estatuto Jurídico aplicable a los trabajadores al servicio del Estado, publicado en el Diario Oficial el día 5 de diciembre de 1938.

En 1960 se adicionó el artículo 123 constitucional, reglamentando las relaciones entre trabajadores y el Estado y el 21 de octubre de ese año a iniciativa del Lic. López Mateos surgieron los apartados “A” y “B” del multicitado precepto constitucional, el primer apartado referente a trabajadores contratados por la iniciativa privada; el segundo correspondiente a los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Departamento del Distrito Federal, marginándose a los trabajadores de los poderes estatales, sus organismos descentralizados y a los trabajadores

municipales que en este caso por excepción se encuentran dentro del apartado "A".

El principio proteccionista del artículo 123 de 1917, no distinguió trabajadores, pues el señalamiento era general, abarcando todo contrato de trabajo, quedando como siguen:

El Apartado "A" normará "Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo". Que contiene XXXI fracciones aplicables a todos los trabajadores.

La aplicación del Apartado "B" será: "Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores." que contiene XIV fracciones que establecen las bases de prestación de servicios entre el Estado patrón y sus servidores.⁴³

Con el Apartado "B" surgió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que lo reglamenta, y deroga el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión; Dicha ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1963.

En el Diario Oficial del 19 de diciembre de 1978 se publicó la siguiente reforma al artículo 123 constitucional: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán, la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley."³⁵

La creación de los apartados "A" y "B" también trajeron aparejada la separación de las autoridades jurisdiccionales para dirimir controversias de trabajadores con sus respectivos patronos; Las Juntas Locales y Federales de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje respectivamente; igualmente una división en cuanto a servicios de seguridad y previsión social, siendo éstos: "el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y un Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas", además de tres organismos relacionados para atender las necesidades habitacionales de cada grupo de trabajadores y servidores estatales, ellos son: INFONAVIT, FOVISSSTE e ISSFAM.

Algunas diferencias en cuanto a contenido de los apartados citados, son: Los trabajadores sujetos al apartado "B" no tienen derecho a huelga, utilidades; su jornada de labores es menor; en el mismo apartado se reglamentan sus vacaciones, siendo de mayor proporción que los del apartado "A"; en el apartado "B" se tiene reglamentado el derecho a jubilación que ni el propio artículo 123 señala, etcétera.

10. Fracciones XII y XXIX del Apartado "A" y fracción XI del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Como una fracción de previsión y bienestar social, la fracción

pleado, así como ampliar la atención a la población no asalariada.

4. Análisis del Artículo 123, apartado "A" y "B" y leyes reglamentarias respecto a la vivienda y salud.

* Del análisis comparativo de las leyes reglamentarias en cuanto a habitación, salud, seguridad y previsión social que derivan del Artículo 123 constitucional apartados "A" y "B" fracciones XII y XXIX del "A", XI y XIII del "B"; de los institutos que de ellos derivan (INFONAVIT, IMSS, ISSSTE-FOVISSSTE e ISSFAM) se desprende la duplicidad y similitud de funciones y servicios con otros organismos como INDECO, SAHOP, CORETT y SSA, y por ende desperdicio de esfuerzos y dinero. Esto nos lleva a proponer en primer lugar la unificación de las instituciones respecto a vivienda y salud, y en segundo lugar ampliar las prestaciones y servicios que se otorgan, para mayor beneficio de la sociedad y en busca de una justicia social más pronta y expedita.

5. Estudio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

* Nuestro estudio lo completamos con el análisis de los Organismos públicos encargados de la observancia y aplicación de la previsión social integral a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De aquí afianzamos nuestra proposición anterior de que, en cuanto a la salud, esta debe verse como la lucha y prevención en contra de enfermedades, vicios y plagas y que la dispersión de recursos humanos y materiales en varios organismos dedicados a atender este problema, trae como consecuencia duplicidad en equipos, personal, inmuebles y demás enseres, acumulando incapacidad y deficiencias para atender estas necesidades; lo mismo ocurre con lo relacionado a la vivienda donde se observa insuficiencia, ineficacia y dispersión ante la demanda creciente de los derechohabientes.

6. Propuesta de modificaciones al Artículo 123 constitucional

* El artículo 123 constitucional debe modificarse a fin de que consagre el derecho de todo individuo al bienestar social integral.

me la Constitución Política del país, en su Artículo 123, en

* Como resultado de lo expuesto, proponemos que se reforme lo relativo a habitación, salud, bienestar social y previsión social integral en sus fracciones XII, XV y XXIX del apar-

tado "A" y XI y XIII del apartado "B"; sugiriendo lo siguiente:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo; (las fracciones de la I a la XI no se modifican)

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal y de los trabajadores (...) que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, estarán obligadas a establecer, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalaciones de edificios destinados a los servicios públicos. Así mismo se establecerá por cuenta de las empresas en lugares convenientes, centros vacacionales para uso y disfrute de los trabajadores y sus derechohabientes, la ley reglamentaria regulará la forma y términos en que serán usadas tales instalaciones.

(Las fracciones XIII y XIV no se modifican)

XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene, seguridad y saneamiento ambiental en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes y enfermedades profesio-

nales, e instalar equipos adecuados para prevenir la contaminación ambiental en el uso de máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como organizar de tal manera éste que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán al efecto, las sanciones procedentes en cada caso.

(Las fracciones XVI a la XVIII no se modifican)

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de enfermedades profesionales y riesgos de trabajo, de cesación involuntaria del trabajo, cualquiera que sea el motivo o la edad en que ocurra; así mismo cubrirá el derecho a la jubilación, comprenderá el servicio de guarderías y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados, y otros sectores sociales y sus familiares.

B. Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

(De la fracción I a la X no se modifican)

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a). Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; la jubilación, la invalidez, vejez y muerte; así como la cesación involuntaria del trabajo sin importar la edad o motivo de ésta.

(De los incisos b) al e) no se modifican)

f). Se proporcionará a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

Las aportaciones que se hagan al fondo nacional de la vivienda serán enteradas por el Estado al organismo encargado de resolver el problema habitacional, regulando en su ley reglamentaria la forma y procedimientos conforme a la cual se administrará el citado fondo, a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos créditos barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

(El resto de las fracciones no se modifican)

Como consecuencia de lo anterior se desprende la necesidad de reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social, la Ley del INFONAVIT, la del ISSSTE y la de ISSFAM.

7. Modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en relación a la creación de la Secretaría de Habitación y Asentamientos Humanos.

Con relación a la sugerencia de integrar y unificar programas del INFONAVIT, FOVISSSTE, ISSFAM, SAHOP, INDECO y CORRET, proponemos la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creando la Secretaría de la Habitación y Asentamientos Humanos, adicionando el artículo correspondiente a tal secretaría y que modifique el artículo 37 que señala las atribuciones de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; el nuevo artículo puede ser del tenor siguiente:

Artículo (). A la Secretaría de la Habitación y Asentamientos Humanos le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular y conducir la política general sobre habitación y asentamientos humanos del país;

II. Planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional;

III. Promover el desarrollo de la comunidad;

IV. Formular y conducir los programas de vivienda y urbanismo;

V. Localizar, expropiar o adquirir terrenos para cumplir el objetivo señalado en la fracción I;

VI. Proyectar, construir o contratar la urbanización, delimitación y fraccionamiento de los terrenos adquiridos para la formación de fraccionamientos populares en lugares convenientes del país;

VII. Proyectar, construir o contratar la edificación de viviendas, condominios o unidades habitacionales de interés social, adecuadas a las necesidades de sus adquirientes, en los terrenos previamente legalizados y urbanizados;

VIII. Contratar con los solicitantes la venta a plazos de los inmuebles construidos o urbanizados, mediante un interés de tipo social con garantía hipotecaria;

IX. Liberar de cargas fiscales, prediales y otros derechos locales y federales la adquisición de los inmuebles por parte de particulares, mientras dura el término de contratación;

X. Establecer las modalidades de contratación en cuanto a plazos, tasas de interés, pago de seguros, así como en casos de mora o retraso por incapacidad o muerte del contratante;

XI. Practicar estudios socioeconómicos a los solicitantes de casas, terrenos, condominios o créditos para beneficiar éstos;

XII. Delegar en los organismos creados ex profeso para

la atención de las necesidades habitacionales de la población, las facultades inherentes y de acuerdo a su reglamentación.

Modificación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, transformando su estructura y nombre, constituyendo la Secretaría de Bienestar Social Integral.

Como consecuencia de lo señalado en el capítulo cuarto, subcapítulo I, respecto a la integración de los organismos que atienden la salud, seguridad y previsión social, proponemos la modificación del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creando las subsecretarías y direcciones necesarias para atender cada sector derechohabiente; dicho artículo puede quedar así:

Artículo 39. A la Secretaría de Bienestar Social Integral corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. proyectar, dirigir y atender todo lo relacionado con la salud, asistencia, prevención y bienestar social integral;

II. Establecer y administrar centros médicos, hospitales, clínicas rurales y urbanas y centros de salubridad y asistencia social a nivel nacional;

III. Organizar la atención de los establecimientos citados en la fracción anterior, aplicando los recursos que proporciona el Gobierno Federal, los trabajadores, los patronos y los organismos cuyos ingresos provienen de rifas, sorteos o loterías;

IV. Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, en los términos de las leyes relativas, e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de sus fundadores;

V. Administrar los bienes muebles e inmuebles que adquiera y que formen parte del patrimonio de esta Secretaría;

V. Planear y conducir la política de saneamiento ambiental;

VII. Impartir asistencia médico social a la maternidad, a los ancianos y la infancia, en todos los centros a que se refiere la fracción II, y vigilar la que se imparte en las instituciones privadas y de beneficencia;

VIII. Establecer a nivel nacional los centros de capacitación y especialización para preparar personal idóneo a las necesidades de esta Secretaría;

De la fracción IX a la XXII de este artículo no se modifica).

Elaboración y modificación de las leyes orgánicas respectivas.

La proposición de unificación e integración de los organismos que atiendan centralizadamente cada rama de la

previsión social en la forma que se propone, así como la creación de la Secretaría de la Habitación y la modificación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en la del Bienestar Social Integral, traen como consecuencia la necesidad de reformar y elaborar sus leyes orgánicas respectivas, donde señalen sus objetivos, facultades, obligaciones, administración y en general la reglamentación interna que clarifique convenientemente los alcances de cada secretaría. Así mismo se hace necesario de acuerdo a lo planteado en este trabajo, modificar la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social, la Ley del ISSSTE, la del INFONAVIT, la del ISSFAM y aquellos reglamentos que se relacionan con las mismas.

* Proponemos que se modifique la cuota que deben aportar los patrones para habitación, aumentándola al 10% en lugar de lo establecido en el artículo 136 del Código Laboral; igualmente que se elimine la representación tripartita dentro del organismo administrador del fondo de la vivienda, que se establece en el artículo 138 del citado Código; que se actualicen los derechos habitacionales de los trabajadores domésticos, deportistas, taxistas, trabajadores a domicilio, de la construcción, etcétera; que se elimine el sistema aleatoria para otorgar créditos habitacionales.

* También debe modificarse la Ley del Seguro Social en lo relativo a la conservación de derechos para efectos de reglamentar la pensión por desempleo, así mismo el tiempo de disfrute de asistencia médica.

* Debe legislarse en materia de jubilación, pues ésta se ha convertido en una necesidad y no teniendo antecedentes legales en el Artículo 123 constitucional se ha establecido en múltiples contratos colectivos de la iniciativa privada, en la mayor parte de organismos públicos descentralizados que se encuentran en el apartado "A" y se tiene dentro del apartado "B". Para el caso se sugiere que en el Capítulo IV del Código Laboral se incluya, señalando junto a los derechos de preferencia, antigüedad y ascensos, el de jubilación; proponiendo la siguiente redacción:

Artículo 162 Bis. Todo trabajador al servicio de un patrón, con treinta o más años de servicios, y cincuenta y cinco o más años de edad, sin importar el sexo; tiene derecho a ser jubilado cuando lo solicite y por incapacidad total permanente derivada de un riesgo profesional; debiéndose calcular dicha jubilación en la siguiente forma:

Un trabajador con treinta años de servicios y cincuenta y cinco años de edad, recibirá cuando lo solicite, una pensión mensual por jubilación mientras viva, de cien por ciento del promedio salarial de los últimos tres años anteriores a la

fecha en que sea concedido este beneficio. Después el jubilado recibirá los incrementos salariales que alcancen los trabajadores activos de su lugar de trabajo.

Los trabajadores incapacitados total o permanentemente por riesgo profesional y con el setenta y cinco por ciento de derechos a la jubilación, recibirá los beneficios citados en el párrafo anterior, si están dentro del cómputo señalado. Independientemente de cualquier otra prestación en numerario que le beneficie por la incapacidad citada

Para trabajadores que tengan más de treinta años de servicios y soliciten el beneficio de la jubilación, les será calculada ésta, aumentando por cada año cumplido al momento de jubilarse, el cinco por ciento sobre el cien por ciento citado en el párrafo segundo.

Al momento de jubilarse un trabajador, le serán liquidados los alcances que le adeuda el patrón por vacaciones, aguinaldo, primas respectivas y otras prestaciones que a esa fecha no le hayan sido cubiertas.

Estas y otras iniciativas deben plantearse al Congreso de la Unión para ser discutidas y aprobadas en beneficio de la clase trabajadora, como un acto de justicia hacia los que no tienen más que ofrecer que su fuerza de trabajo y como un acto reivindicatorio en memoria de los constituyentes de Querétaro y de aquellos que participaron en la lucha por la redención de los trabajadores.

Sustentante: Fulgencio Diaz Pelcastre

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Bojórquez Juan de Dios, *Crónica del Constituyente*, Edición 1938, Ediciones Botas, México, 1938.
- 2 González Díaz Lombardo Francisco, *El Derecho Social y la Seguridad Social Integral*, 2a. Edición, Textos Universitarios, Dirección General de Publicaciones, U.N.A.M. México 1978.
- 3 Manciel José, *Historia de la Revolución Mexicana*, 18a. Edición, Editores Unidos Mexicanos, S.A., México 1976.
- 4 Programa Nacional de la Vivienda, Edición 1979, INDECO, México, 1979.
- 5 Romelina Requeni Felipe, *Declaraciones de Derechos Sociales*, 1a. Edición, V Congreso Interamericano del Derecho del Trabajo y la Previsión Social, México, 1974.
- 6 Sayag Hols Jorge, *El Constitucionalismo Social Mexicano*, 1a. Edición, Ediciones de Cultura y Ciencia Política, A.C., México, 1972.
- 7 Silva Torres, Et. Al., *Ciencias Sociales Tres*, Edición 1979, Editorial Trillas, México, 1979.
- 8 Torre Villar Ernesto de la, *La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano*, 1a. Edición, Instituto de Investigaciones Históricas de México, U.N.A.M. México, 1964.
- 9 Trucha Urbina Alberto, *Nuevo Derecho Procesal del Trabajo*, 2a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1971.
- 10 Zarco Francisco, *Actas Oficiales y Minutario de Decretos del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857*, 1a. Edición, Editada por el Colegio de México, México, 1957.
- 11 Zarco Francisco, *Crónica del Constituyente 1856-1857*, 1a. Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
- 12 Zarco Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857*, Edición del Colegio de México Fondo de Cultura Económica, México, 1956.

LEGISLACION

- 13 *La Constitución Federal de 1857*, Edición de 1901, Librería Madrileña, España, 1901 (Biblioteca Jurídica Mexicana).
- 14 *La Legislación Agraria en México, (2) 1917-1979*, Edición 1979, Editorial Bodoni, México, 1979, (Secretaría de la Reforma Agraria).
- 15 *Ley Federal del Trabajo*, Ediciones 1a., 3a., 4a., Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Editorial Popular de los Trabajadores, México, 1978, 1980 y 1981.
- 16 *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, Edición 1973, Ediciones Andrade, S.A., México, 1973.
- 17 *Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas*, 4a. Edición, Ediciones Ateneo, S.A., México, 1981.
- 18 *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 4a. Edición, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1978.
- 19 *Legislación Sobre Trabajo*, Tomo I, 5a. Edición, Ediciones Andrade, S.A., México, 1980.
- 20 *Nueva Legislación de Amparo*, Trucha Urbina Alberto, 17a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1971.
- 21 *Reglamento Interior de SAHOP*, Diario Oficial de la Federación, México, 6 de agosto de 1977.
- 22 *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de agosto de 1973 y 8 de noviembre de 1974.

OTRAS OBRAS CONSULTADAS

- 23 Cano Ruiz B., *Ricardo Flores Magón, Su Vida y su Obra*, 1a. Edición, Editores Unidos Mexicanos, México, 1973.
- 24 *De la Cueva Mario, Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo II, 6a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.

- ²⁵ González Avelar Miguel, *La Constitución de Apaxtzingán*, 4a. Edición, Espasa Calpe Mexicana, S.A., México, 1973.
- ²⁶ López Portillo José, *Cuadernos de Filosofía Política, (18) Asentamientos Humanos*, Edición 1980, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980.
- ²⁷ Teja Sabre Alfonso, *Morelos*, 4a. Edición, Espasa Calpe Mexicana, S.A., México, 1978.

INDICE

INDICE

Prólogo	8
---------------	---

INTRODUCCION

Antecedentes histórico-sociales de la Constitución de 1917	13
1. Los Sentimientos de la Nación (Morelos)	13
2. La Constitución de Apatsingán de 1814	14
3. La Constitución de 1857	14
4. La intervención de Ignacio Ramírez y Ponciano Arriaga en el Congreso Constituyente de 1856-1857	15
5. El Manifiesto del Partido Liberal Mexicano (Ricardo Flores Magón)	16
a). La huelga de 10,000 mineros de Cananea, Sonora	16
b). Huelga de obreros textiles y sucesos de Río Blanco	16
c). Sublevaciones campesinas en el país	17
d). Madures del Partido Liberal Mexicano	17
6. Francisco I. Madero y el Plan de San Luis Potosí ...	17
7. Emiliano Zapata y el Plan de Ayala	18
a). El Plan de Ayala (25 de noviembre de 1911) ...	19
b). Zapata el socialista	20
8. Venustiano Carranza en el discurso de Hermosillo..	20
9. El gran debate de Querétaro, 1916-1917	21
Bibliografía de capítulo	25

CAPITULO PRIMERO

El derecho social integral en México	29
I. Conceptualización de la previsión social	29
Antecedentes de la previsión social	29
2. Conceptualización de la previsión social	33
3. Concepto de asistencia social	33
4. Concepto de seguridad social	35
5. Definición de bienestar social integral	36
II. El derecho social en la Constitución de 1917	38
1. El Artículo 3º de Nuestra Carta Política Fundamental	39
2. El Artículo 5º de Nuestra Carta Política Fundamental	40
3. El Artículo 27 de Nuestra Carta Política Fundamental	41

4. El Artículo 28 de Nuestra Carta Política Fundamental	43
5. El Artículo 73 de Nuestra Carta Política Fundamental	43
6. El Artículo 103 de Nuestra Carta Política Fundamental	44
7. El Artículo 107 de Nuestra Carta Política Fundamental	44
8. El Artículo 123 de Nuestra Carta Política Fundamental	45
9. Los apartados "A" y "B" del Artículo 123 Constitucional	47
10. Fracciones XII y XXIX del Apartado "A" y fracción XI del Apartado "B" del Artículo 123 constitucional	48
Conclusiones de Capítulo I	50
Bibliografía de Capítulo I	53

CAPITULO SEGUNDO

La previsión social en los apartados "A" y "B" del Artículo 123 constitucional	57
I. Texto original del Artículo 123 constitucional de 1917	57
II. Génesis del apartado "A" que rige las relaciones entre obreros, jornaleros, empleados, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo..	58
III. Génesis del apartado "B" que rige las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores	59
IV. El Artículo 123 constitucional actual	60
V. Importancia de las fracciones XII y XXIX del apartado "A" y la fracción del apartado "B" del artículo 123	64
Conclusiones de Capítulo II	65
Bibliografía de Capítulo II	67

CAPITULO TERCERO

Concordancias y diferencias respecto a la previsión social en los apartados "A" y "B" del artículo 123 Constitucional .	71
I. Análisis comparativo de la fracción XII del apartado "A" y la fracción XI del apartado "B" inciso f), del artículo 123 Constitucional, así como la fracción XIII de este apartado "B"	71
II. Análisis comparativo de las leyes reglamentarias relativas a la habitación	72

III. Análisis comparativo de la fracción XXIX del apartado "A" con la fracción XI inciso a) al e), del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, así como de la fracción XIII del apartado último	78
VI. Análisis comparativo de las leyes reglamentarias relativas a la salud, seguridad y previsión social	80
Conclusiones de Capítulo III	86
Bibliografía de Capítulo III	89

CAPITULO CUARTO

Organismos públicos encargados de la observancia y aplicación de la previsión social integral a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	93
I. Salud	93
1. Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA)	93
a). Facultades y obligaciones en relación con la salud pública	93
b). Facultades en relación a la previsión social	94
c). Población que se beneficia con sus actividades ..	94
2. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	95
a). Facultades y obligaciones en relación con el bien estar social integral	95
b). Población que se beneficia con las actividades del IMSS	96
3. Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	96
a). Facultades y obligaciones relacionadas con el bienestar social integral	97
b). Población que se beneficia con las actividades del ISSSTE	98
4. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	98
II. Habitación	99
1. Instituto Nacional del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT)	100
a). Facultades y obligaciones relacionadas con la habitación	100
b). Población que se beneficia con las actividades del INFONAVIT	101
c). Modificaciones últimas en relación al derecho habitacional	101
2. Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE)	103
a). Facultades y obligaciones relacionadas con la habitación	104

b).	Población que se beneficia con sus actividades ..	104
c).	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	105
3.	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP)	106
a).	Facultades y obligaciones relacionadas con el Problema habitacional a nivel nacional	106
b).	Facultades para promover expropiaciones de terrenos	107
c).	Población que se beneficia con sus actividades ..	108
4.	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO)	108
a).	Facultades de este organismo en materia habitacional	109
b).	Facultades de INDECO para promover expropiaciones de terrenos a nivel nacional	110
c).	Población que se beneficia con sus actividades ..	110
5.	Comité Regularizador de la Tenencia de la Tierra (CORETT)	112
a).	Funciones que desarrolla CORETT a nivel nacional	112
b).	Su relación con los asentamientos humanos	113
c).	Facultades para promover expropiaciones de terrenos a nivel nacional	113
d).	Población que se beneficia con sus actividades ..	114
	Conclusiones de Capítulo IV	115
	Bibliografía de Capítulo IV	117

CAPITULO QUINTO

	Propuesta para modificar el Artículo 123 Constitucional, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y creación de secretarías relativas al bienestar social integral	121
I.	Integración de los organismos relacionados con la previsión social	121
1.	Unificación de los organismos relacionados con la previsión social	121
a)	Unificación del IMSS, ISSSTE, ISSFAM y SSA ..	122
b).	Globalización de programas relacionados con la salud y bienestar social integral a nivel nacional ...	122
c).	Coordinar con otros organismos la construcción de nuevas unidades de salud	122
d).	Establecimiento de centros de especialización médica a todos los niveles y de alcance nacional	123
2.	Unificación de programas de organismos relacionados con la habitación	123

a).	Integración de programas de INFONAVIT, FOVISSSTE, ISSFAM SAHOP, INDECO y CORETT ..	124
b).	Planificación y localización de bancos de materiales naturales de construcción	124
c).	Planificación y localización de reservas territoriales para nuevas unidades habitacionales	125
3.	Planificación de laboratorios dependientes del Estado para surtir al organismo único de salud, de los medicamentos necesarios para el cumplimiento de su función	125
a).	Planificación de industrias dependientes del Estado para proveer de los materiales y equipos necesarios para construcción, laboratorios, centros médicos, clínicas, etcétera	125
II.	Modificación de la Constitución en su artículo 123, en lo relativo a salud, bienestar social y previsión social integral	126
III.	Modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación a la creación de la Secretaría de la Habitación y Asentamientos Humanos ...	126
IV.	Modificación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia transformando su estructura y nombre, constituyendo la de Bienestar Social Integral	127
V.	Elaboración de las leyes orgánicas respectivas	127
	Conclusiones y proposiciones generales	127
	Bibliografía General	137