



490
74
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL REGIMEN DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE
LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS
MUNICIPIOS**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

PEDRO MEDINA BARRIGA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

1989



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 está 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.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION.....	I

CAPITULO I

LA PREVISION SOCIAL

A)	Sistema Individual de Previsión Social.....	7
	Sistema Colectivo de Previsión Social.....	8
B)	Derechos Sociales en la Revolución de 1910... Constitución de 1917 y su Declaración de Dere chos Fundamentales.....	20 22
	Concepto y Contenido de la Previsión Social en el Artículo 123 Constitucional.....	27
	Seguridad Social en las Leyes del Trabajo Es tatales.....	29

CAPITULO II

NACIMIENTO Y DESARROLLO DE LA IDEA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A)	Evolución siglos XVIII y XIX, hasta el siglo XX.....	43
	Perfeccionamiento de la idea en las Naciones Europeas.....	46
B)	Principios e ideales de la Comunidad Interna cional..... La O.I.T.....	50 51
C)	La Seguridad Social en los Estados Americanos	54

CAPITULO III

IDEA Y PROYECCION FUTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A)	Principios fundamentales de la Seguridad.....	65
B)	Declaración de Derechos Sociales en la Ley de Seguro Social de 1942.....	82
	Reformas de la Ley de 1942.....	86
	Reformas a la Ley de 1973 y 1974.....	88

CAPITULO IV

NATURALEZA JURIDICA DEL TRABAJADOR AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS

A)	Concepto de Trabajador en General.....	91
	Relación de Trabajo.....	94
	Contrato de Trabajo.....	98
	Jornada de Trabajo.....	100
	Salario, vacaciones.....	103
B)	Diversas Clases de Trabajadores.....	112
	Cargos de Elección Popular.....	113
	Trabajador de Confianza.....	113
	Trabajador de Base.....	121
C)	Concepto de Patrón.....	122
	Concepto de Empresa.....	126

CAPITULO V

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN GENERAL

A)	Reformas al Artículo 123 Apartados A y B.....	144
----	---	-----

	Ley Federal del Trabajo.....	148
	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	149
	Leyes del Servicio Civil.....	151
B)	Concepto de Trabajador al Servicio del Estado en General.....	152
	Concepto Doctrinario.....	153
C)	Artículo 115 Constitucional.....	154
	Reforma de 1957. al Artículo 115 fracción IX.	159
	Concepto de Municipio y sus Diversos Aspectos Jurídicos.....	159
D)	Concepto de Trabajador al Servicio del Municipio.....	188
	Educación y Capacitación.....	188
	Higiene y Seguridad Social.....	192
	Riesgos de Trabajo.....	196
	Accidentes de Trabajo.....	198
	Enfermedades de Trabajo.....	200
	Indemnizaciones.....	201
	Derecho de los Trabajadores al Servicio del Municipio a la Seguridad Social.....	211

CAPITULO VI

LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL MUNICIPIO

A)	Ley del I.M.S.S.....	218
	Ley del I.S.S.S.I.E.....	220
	Ley del INFONAVI.....	222
	Ley del FOVISSSTE.....	228
B)	Convenios de algunas Entidades con el I.M.S.S o el I.S.S.S.I.E. para que sus trabajadores	

	Pág.
Municipales y Estatales tenqan Seguridad So- cial.....	233
CONCLUSIONES.....	243
BIBLIOGRAFIA.....	250
ANEXO 1.....	255

I N T R O D U C C I O N

La Seguridad Social es uno de los rubros más importantes en la estructura social de un país, para que los seres humanos queden debidamente protegidos contra las vicisitudes que pudieran presentarse en un futuro ya sea mediano o inmediato, lo que permite que los individuos tengan una mejor protección de sus derechos. Es por esto, que un gobierno revolucionario como el nuestro no puede desatender este renglón tan importante, mucho menos, cuando se trata de los trabajadores que en aras de la prestación de un servicio, llegan a estar expuestos a riesgos relacionados con su trabajo.

Debido a los diferentes problemas laborales y de Seguridad Social que sufren los Trabajadores al Servicio de los Municipios, los cuales no cuentan en algunas ocasiones, ni siquiera con los beneficios mínimos que consignan las leyes para estos efectos, es por esta razón, que el presente trabajo tiene como finalidad principal la de marcar la pauta y establecer algunos lineamientos donde sean asentadas las bases para que esta clase de trabajadores a nivel nacional gocen de sus derechos.

Se pretende por otra parte, establecer con más claridad los ordenamientos más acordes con las características de estos servidores públicos, para que puedan ser protegidos lo mejor posible.

En los primeros capítulos de este estudio se analizarán los antecedentes históricos de la Seguridad Social a nivel mundial y nacional, lo anterior, para tener un buen manejo y más acertado conocimiento del origen de los principios básicos y las razones políticas, económicas y sociales de la Seguridad Social, para posteriormente poder prononar las perspectivas que pudieran presentarse en un futuro no

muy lejano, como adelantos objetivos a un sistema más integral y eficaz de Seguridad Social.

Se analizará la Naturaleza Jurídica del Trabajador al Servicio de los Municipios, que se logrará mediante el estudio de una serie de conceptos del Derecho del Trabajo, los cuales forman el marco jurídico de este derecho, comparándose simultáneamente con las características de este tipo de trabajador y determinando la concordancia de estos conceptos generales con los servidores públicos, objeto de nuestra investigación es decir, los Trabajadores Municipales.

Asimismo, se estudiará al Trabajador al Servicio del Estado en general, tratándose de describir sus características generales y su similitud con los Trabajadores Municipales en cuanto a los servicios que prestan y características laborales; así como también se describirán los diversos ordenamientos laborales que pudieran marcar la pauta para lograr una mejor protección para los trabajadores municipales; posteriormente se intentará proponer conceptos propios de Trabajador al Servicio del Municipio, así como de Municipio en general, para esto, antes se expondrán los conceptos que manejan algunos autores, enterados de la materia; de igual modo se hará un análisis del Municipio como célula fundamental de nuestro sistema federal de Gobierno, describiendo sus características fundamentales, las cuales se encuentran en nuestra Carta Magna; de este modo, se verán también los diferentes conceptos sobre seguridad social que comprenden los rubros de educación y capacitación, higiene y seguridad social, riesgos de trabajo, accidentes de trabajo, enfermedades de trabajo, indemnizaciones: así como derechos que tiene el Trabajador al Servicio de los Municipios.

Y por último, se estudiará la forma de la seguri

dad social que se pudiera aplicar para los servidores públicos municipales, ésto se obtendrá mediante la descripción de la Ley del ISSSTE y la del IMSS, proponiéndose, a nuestro particular criterio, cuál sería la más adecuada para este tipo de trabajadores. Al mismo tiempo, se estudiará un convenio que sobre materia de seguridad social fue celebrado por el Estado de Guerrero y el IMSS, esto vendrá a ser como un ejemplo de la seguridad social para estos trabajadores.

Y ya para finalizar, se realizarán una serie de conclusiones, en las cuales se cristalizará el resultado de este estudio, en que pretendemos vertir nuestra opinión sobre algunos rubros de esta materia tan apasionante para el estudioso del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en general.

C A P I T U L O I

LA PREVISION SOCIAL

En la Previsión Social se ve el antecedente de la Seguridad Social, iniciando conjuntamente, con el derecho laboral, una aportación jurídica a la época contemporánea y a la estructura de un sistema político al servicio del sector más desfavorecido de la economía, los trabajadores, los cuales se convierten en víctimas del capitalismo que explota su fuerza de trabajo.

Las razones históricas del nacimiento de la previsión social son; en enero de 1789, el abate Emmanuel Joseph Sieyes hace una de las preguntas que habrían de contribuir a la formación de la doctrina de la revolución francesa, ¿qué es el tercer estado?, el tercer estado lo es todo, pero en el orden político no ha sido nada, por lo que ahora quiere llegar a ser algo; y de verdad el tercer estado no era nada, porque la nobleza lo era todo.

En 1848 Marx en el manifiesto comunista, explica que la revolución francesa fue una lucha entre dos subclases de poseedores de la tierra y de la riqueza, la burguesía y la nobleza, llamando posteriormente en este mismo a todos los proletarios de todos los pueblos a unirse para formar el cuarto estado, siendo la clase proletaria la que lucharía para que un día venciera al capital y organizar un estado en el cual imperara la libertad por el trabajo. La clase trabajadora en los mismos días de la revolución francesa se dió cuenta que la burguesía triunfante no permitiría ningún acto que limitara su libertad de acción. - Apoyada en las concepciones liberales de esa época en las cuales se entendía al hombre y a la sociedad de una manera individualista, en que cada hombre debía obrar por sí solo en busca, de un mejor nivel de vida, en el aspecto económico se aplicaban leyes naturales que producirían el progreso de los pueblos y de los hombres, en lo político, sus doctrinarios sostenían el respeto a la fórmula fisiocráti-

ca y liberal de dejar-hacer y dejar-pasar, incluso se lo -
gró que el consejo de la asamblea nacional, le Chapelier;
propusiera la ley de junio de 1791. que prohibió todo géne
ro de asociaciones que pretendieran defender supuestos in-
tereses comunes.

Son varios los casos que narra Marx en su obra el
Capital, sobre los niños ingleses, en diversas ramas de la
manufactura y de las fábricas.

"Wilhelm Wood, de nueve años, principió a
trabajar a los siete años y diez meses;
arrastraba botes de mercancía de un depar
tamento a otro; llegaba a su trabajo to -
dos los días de la semana a las seis de -
la mañana y terminaba a las nueve de la
noche, quince horas de trabajo para un -
niño de nueve años! J. Murray, un mucha -
cho de sete años, dijo: "Llego a las seis
de la mañana, en ocasiones a las cuatro;
trabajé en esta ocasión toda la noche, --
hasta las seis de la mañana. Ni un solo
momento estuve en la cama. Junto a mí
trabajaron ocho o nueve niños." (1)

En el párrafo anterior, se pueden constatar las
condiciones infrahumanas que en el aspecto laboral impera-
ban en esa época, y la gran injusticia en el aspecto de -
protección de menores.

Incluso los médicos de los primeros años del siglo
XIX manifestaban que la salud de los hombres se estaba mi-
nando y más grave era la utilización de mujeres y de ni -
ños, pues se estaban agotando las reservas humanas naciona
les, asimismo las naciones corrían el peligro de que en un

(1) Cueva, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II.
Edit. Porrúa. México, D.F., 1981. Pág. 10.

futuro próximo se transformarían en un inmenso asilo de razas degeneradas.

Por otra parte, los pueblos, las clases sociales y los hombres no se suicidan por placer. La burguesía de Europa comprendió el grave problema, pues una población de generada provocaría la decadencia de la nación, de tal suerte, que la fuerza física del elemento trabajo no podría en un futuro próximo, satisfacer las exigencias de la industria, menos aún, la defensa del territorio en caso de guerra y por otra parte, los hombres de todas las épocas han sentido piedad y aún amor por los niños. Fueron éstas, las razones que determinaron que la primera acción pública se dirigiera a la protección de la infancia, en el año de 1802 durante el ministerio de Robert Peel, el parlamento inglés aprobó el Moral and Health act, que limitó el número de niños que podrían utilizar las fábricas, así como la duración de su jornada y prohibió su trabajo nocturno.

De esta forma, se dan los primeros pasos para el nacimiento de la seguridad social, en una época aún difícil en la cual los trabajadores defendieron sus derechos con heroísmo.

Con motivo del individualismo y liberalismo de la ley Le Chapelier, el derecho del trabajo y la previsión social eran un imposible, condición que se generalizó en todos los estados europeos: si bien contenía algunas medidas de previsión social, nunca se cumplieron a excepción de las normas protectoras de la infancia. Incluso, a principios del siglo XIX, a pesar de la fuerza de la burguesía, es en las fábricas, en contemplación de la miseria de los hombres y frente al dolor de los niños atormentados,

donde la conciencia de la clase obrera adquirió la convicción, que Marx acuñó años más tarde en el manifiesto comunista, "de que la redención del proletariado tenía que ser obra de él mismo." (2)

Entendieron los trabajadores de Inglaterra que lo primero y más difícil era la batalla que tenían que librar en torno al principio de la libertad sindical, a fin de lanzar después sindicatos obreros a la conquista del derecho del trabajo: si los trabajadores muertos en las luchas proletarias son los mártires del trabajo, los sindicatos fueron el alma y los héroes de las batallas.

En el aspecto de la previsión social siquiera -- funcionando. con grandeza y deficiencias propias, los sistemas de la asistencia pública y privada para la ayuda de los enfermos y de los necesitados.

La evolución de la doctrina de la responsabilidad civil, va de la concepción clásica de la naturaleza puramente subjetiva y de corte puramente individualista a la idea primero, de responsabilidad objetiva por el hecho de las cosas y por el riesgo de la producción industrial, para más tarde, llegar a la doctrina de la responsabilidad social, manifestada en la institución de los seguros sociales.

Los seguros sociales y la teoría del riesgo profesional, contuvieron en su totalidad, la idea de la previsión social, que es la misma del derecho del trabajo, así como esta es idéntica a aquélla. La diferencia radica en

(2) Cueva, Mario de la. Op. cit. Pág. 11.

el tiempo, entre las dos ideas, aún cuando carecen de esencia. Hicieron como unidad, para decir al capital y al estado que los trabajadores no eran esclavos ni siervos y, además que sin un tratamiento decoroso en el presente, no podrían evitarse un futuro de dolor y miseria por lo que si no se preparaba el mañana, cuando éste llegara, no se podría construir el presente. De tal forma que la idea era una sola:

"... el derecho primario y fundamental del hombre a su existencia, que necesariamente se extiende al presente y al futuro; un derecho que no se limita a la vida puramente vegetal o animal, sino a un vivir en concordancia con la naturaleza humana, esto es, como el ser que está destinado a realizarse integralmente, en su presente y en su futuro, sus aptitudes y facultades físicas y espirituales, para bien de la sociedad a la que pertenece y de la humanidad." (3)

DE LA PREVISION INDIVIDUAL A LA PREVISION SOCIAL

Previsión, según el diccionario de la academia española de la lengua, es equivalente a decir, "acción de dispensar lo conveniente para atender a contingencias o necesidades previsibles", término que significa a su vez "lo que puede ser previsto", la definición que Mario de la Cueva nos da en este sentido, es que de estos dos conceptos:

"La previsión es la acción de los hombres, de sus asociaciones o comunidades y de los

(3) Cueva, Mario de la. Ob. cit. Pág. 12.

pueblos o naciones, que dispone lo conveniente para proveer a la satisfacción de contingencias o necesidades previsibles, por lo tanto, futuras, en el momento en que se presenten, esto es, la previsión es el trasplante del presente al futuro, la proyección de las necesidades presentes en el futuro, a fin de prever su satisfacción, el aseguramiento para el futuro de las condiciones en que se desarrolla en el presente la existencia." (4)

El autor mencionado explica que la seguridad de la existencia futura suprime el temor al mañana.

En esta primera definición se desprenden diferentes sistemas de previsión social, señalados por la doctrina, este concepto se define diciendo que son las formas a través de las cuales; mediante el empleo de recursos presentes, se garantiza un interés futuro.

Incluso se hace una clasificación tripartita conforme a la idea expuesta: Un sistema individual, que es el ahorro, los sistemas colectivos, la mutualidad y el seguro privado, y un sistema social doble, la contratación colectiva entre los trabajadores y empresarios, y la previsión social, en el sentido estricto del término.

A) EL SISTEMA INDIVIDUAL DE PREVISION

Este sistema esta representado por el ahorro marchando unido con la concepción individualista de la vida social, y una de sus manifestaciones consiste, en hacer al individuo responsable único de su presente y de su futuro,

(4) Cueva, Mario de la. Ob. cit. Págs. 12 y 13.

para cuando lleguen los años de vejez o invalidez y debe apoyarse en sus previsiones de años anteriores. El autor francés Paul Durand, mencionado por Mario de la Cueva señala que "ahorro es el más simple de los procedimientos utilizados para la cobertura de los riesgos y consiste en la renuncia de un consumo actual con vista a una necesidad futura." (5)

Existe un problema con este procedimiento para satisfacer necesidades futuras, y es que solo determinadas clases sociales lo pueden llevar a cabo y son aquellas que encontraron satisfechas sus necesidades y tienen un excedente de sus ingresos, no así las clases que no tienen ni siquiera cubiertas sus necesidades básicas.

B) LOS SISTEMAS COLECTIVOS DE PREVISION

La concepción individualista en la vida humana y social ha sido y será, el pensamiento de los hombres y de las clases poseedoras de la tierra y de la riqueza, porque son ellos los que por sí mismos pueden satisfacer sus necesidades presentes y futuras. En cambio las clases desheredadas, sienten impotencia en el presente y viven con el temor del futuro, dándose cuenta que no podrán resolver individualmente el problema de su necesidad. De ahí que la mutualidad se practique desde los siglos más remotos. La definición según Mario de la Cueva, de sistemas colectivos de previsión:

"Los métodos empleados por asociaciones o comunidades humanas o por fundaciones o -

(5) Cueva, Mario de la. Ob. cit. Pág. 14.

Instituciones públicas o privadas, que se proponen contribuir a la solución del problema de la necesidad, presente y futura de sus miembros o de los seres que no son autosuficientes económicos." (6)

Las diferencias entre ahorro y los sistemas de --
previsión.

a) En el ahorro la persona que lo practica actúa por sí y para sí, es actor y beneficiario, asegurador y --
asegurado, mientras que en los sistemas colectivos las --
aportaciones personales se dirigen a un fin común, satisfa
cen las necesidades de todos los miembros del grupo.

b) En el ahorro, el titular del derecho usa fon -
dos libremente para satisfacer su necesidad, en cambio en
los sistemas colectivos la cobertura de los riesgos se --
efectúa por un tercero, la mutualidad o la institución ase
guradora que son quienes reciben, administran y distribu -
yen las aportaciones.

c) En el ahorro, la persona que lo efectúa puede
disponer únicamente de la suma de dinero que hubiere aho -
rrado, en tanto que en los colectivos la mutualidad o ins -
titución aseguradora satisface la necesidad aún cuando las
cotizaciones recibidas sean menores de la cobertura de la
necesidad.

d) El ahorro puede ser utilizado para finalidades
distintas a las determinadas con anterioridad, en cambio
en los sistemas colectivos poseen un destino fijo y prede-

(6) Cueva, Mario de la. Ob. cit. Pág. 15 .

terminado de manera que no pueden utilizarse de manera diferente. Por otro lado si bien los mutualistas o asegurados pueden retirarse de la institución, no pueden exigir que se les devuelvan las aportaciones que hubieren efectuado.

e) Las anteriores disparidades traen como consecuencia la 5a. a la que Juan Manuel Almanza Pastor denomina la dilución de los riesgos.

"Los mecanismos protectores comprendidos en la previsión colectiva presentan una nota común, que permite colocarlos bajo un mismo apartado: de un lado ofrecen una dilución de las cargas liberadoras de necesidades sociales entre todos los miembros del grupo (principio mutualista), diferenciándose así de la previsión individual, en la que cada individuo había de sostener por sí mismo la carga de sus necesidades sociales." (7)

Las diferencias entre la mutualidad y el seguro privado son:

a) En la mutualidad, cada uno de sus miembros por un lado es, asegurado, porque recibirá los beneficios al presentarse la necesidad, y de otro, es asegurador, ya que constituye el fondo común para cubrir la necesidad de todos los comunitarios. En el seguro privado, cada una de las personas que lo suscribe es únicamente asegurado, frente a la institución aseguradora; en la mutualidad estamos delante de un principio de confraternidad; en el seguro privado ante un negocio jurídico privado.

7) Cueva, Mario de la. Ob. cit. Pág. 15.

b) La mutualidad no persigue fines lucrativos, en cambio las instituciones de seguros persiguen una utilidad. Almanza Pastor concluye diciendo que la mutualidad pertenece al derecho civil y el seguro al mercantil.

1.- Sobre los sistemas de socorros mutuos o de mutualidad, Ventura dice que:

"El recurso a la asistencia pública o a la beneficencia privada contrariaba el sentido ético del trabajador, que se sentía injustamente humillado. Al obrero, en cuyo favor la predica democrática invocaba el derecho al trabajo y el pensamiento socialista el reconocimiento de su categoría de artífices de la riqueza privada o colectiva, le repugnaba la idea de ser el objeto de una intervención caritativa. Los trabajadores tenían la conciencia de que no debían verse obligados a recurrir a la caridad pública o privada como si fueran personas que por voluntad propia o por un mal congénito nunca hubiesen trabajado." (8)

Este autor, expuso su pensamiento de la forma siguiente; el trabajo prestado durante años en que el hombre disfruta de sus energías materiales y espirituales además de sostener decorosamente su presente, debe ser fuente que asegure su mañana y ante el egoísmo y la negación de la burguesía y del estado para crear un sistema de previsión, los trabajadores se unieron para ayudar a quien cayera en un estado de necesidad de entre ellos mismos, mediante una aportación periódica tomada de su salario. La mutualidad se le ha reconocido su gran valor humano pero principia a ser un fenómeno del pasado, por su limitación a grupos pe-

(8) Cueva, Mario de la. Ob. cit. Pág. 16.

queños; su voluntariedad, que amenaza constantemente su existencia, y el aumento de la previsión o seguridad social, la pasó a un plano secundario. No necesita desaparecer sino que quedará limitada a una institución complementaria.

El problema de la mutualidad es el mismo del ahorro: una remuneración del trabajo que se limita a un presente insuficiente y una reducción de los niveles actuales de vida para defender un mañana lleno de privaciones.

1.- En cuanto al Seguro Privado: Alfred Manes nos señala que:

"La verdadera historia del seguro se divide en tres grandes períodos: uno, que va de mediados del siglo XIV hasta fines del XVII, período en el que se crea la póliza del seguro; otro, que abarca el siglo XVIII y la primera mitad del XIX, en que se fundan las compañías aseguradoras; y el tercero, que es el período en que vivimos, al que podemos llamar la época de la explotación moderna en gran escala del seguro privado, a la vez que la del seguro social."
(9)

Las compañías aseguradoras se desarrollaron en el liberalismo económico y político, de aquí el nombre de seguro privado, que era en verdad un negocio privado que estaba velado para el Estado.

El maestro de la Universidad de Roma, Antigono Donati precisó las características de la institución:

a) El seguro como operación personal significa an

(9) Cueva, Mario de la. Ob. cit. Pág. 17.

te todo una utilidad individual, porque proporciona al asegurado, al menor costo posible, la satisfacción de la necesidad en el momento en que se presenta.

b) Las dos funciones relevantes del seguro son la reunión de capitales para la creación de la seguridad, de donde se deduce que la primera es la condición para la efectividad de la segunda.

No se puede negar que el seguro es un negocio para el asegurador, pero posee algunas ventajas para el asegurado, pues las cuotas que cubre éste son para él, una especie de ahorro, obligan a la cobertura de la necesidad y en ocasiones más allá del monto que hubiere recibido la institución aseguradora lo que Almanza Pastor denomina la dilución de los riesgos.

El seguro representa un paso adelante en el camino de la mutualidad, una mejor organización y una seguridad mayor de que se cubriría la necesidad, pero pierde terreno ahí, donde se ha extendido el seguro social no significa que habrá de desaparecer, porque los trabajadores de ingresos altos encontraron en él un camino para asegurar una vida futura mejor.

C) LA IDEA DE LA PREVISION SOCIAL

Esta idea transformó los principios de la responsabilidad del derecho civil al imponerse a la concepción individualista de la vida social y al liberalismo económico y político. En ella se expresan las tendencias del siglo XIX a asegurar a los trabajadores una vida futura en

condiciones semejantes a la que tenía en sus años de trabajo.

En el derecho mexicano se habla de dos fuentes de la previsión social: la que se impone por una norma constitucional o legal y la que tiene su origen en los contratos colectivos, en ambos, la idea es la seguridad futura del trabajo.

La previsión social es una de las caras, la otra es el derecho del trabajo: la protección del hombre que entrega energía de trabajo a la economía, en su presente y en su futuro, cualquiera que sea el régimen de producción, capitalista o socialista.

El derecho del trabajo, se dirige al hombre en su vida presente, con la finalidad de conservar su energía de trabajo el mayor número de años y proporcionarle un ingreso que le permita una existencia decorosa con su familia.

La previsión social, proyecta y asegura este presente hacia el futuro.

En los dos momentos existe una misma meta: el derecho del hombre a vivir como el ser que ha hecho la historia y construirá el mañana.

La previsión social cuyo fundamento último reposa en el principio de la energía del trabajo, que es todo lo que el individuo tiene y lo entrega a la economía, la cual le tiene que dar el derecho de devolverle todo lo que necesita para vivir hasta su último día, se puede expresar en una fórmula breve:

"El hombre que entrega a la economía todo lo que la naturaleza le ha dado, tiene de recho a recibir todo lo que la naturaleza le exige para poder vivir, lo mismo en su presente que en su futuro." (10)

Es la expresión que nuestra, tal vez con mayor pu reza, la idea del derecho natural, término que se precisa:

"El Derecho Natural del hombre a una exis tencia decorosa, no es un postulado de la razón, sino la consecuencia de un hecho de la naturaleza, que es el vivir como el único ser dotado de razón." (11)

En la previsión social, el trabajo adquiere un va lor supremo, primeramente como fuente de salario para ase- gurar al trabajar una existencia diaria decorosa, y después como el motor de las asignaciones del futuro cuando la ac- tividad presente se torna difícil o imposible.

El salario con esta idea es la expresión del dere cho del hombre a obtener por su trabajo lo que necesita pa ra vivir dignamente en su presente y en su futuro.

Las ideas individualistas que regían la vida so- cial, que se basaron en las ideas del beneficio personal, no importando los medios y sin considerar la necesidad de los demás, dió como consecuencia una deficiente previsión social.

La previsión regresa a la idea de que la sociedad y el hombre son dos hechos de la naturaleza indisolubles.

(10) Cueva, Mario de la. Ob. cit. Pág. 19.

(11) Ibidem.

La previsión social nace unida al derecho del trabajo. Hecho que determinó su grandeza y su limitación, lo primero porque era un derecho de clase que era la recepción de una idea que pertenecía a la historia como fue la asistencia privada y pública y de las mutualidades y cofradías de los siglos de Roma; y también porque conservó su característica de ser un derecho de clase, ésta, fue una de sus limitaciones ya que no tenía el propósito de erradicar la miseria, sino el problema concreto del futuro del proletariado, lo cual provocó que fueran soluciones parciales al problema.

Se llega después a la traducción jurídica del cambio de las ideas. La previsión social ya no sería una donación benéfica o una donación graciosa, sino un derecho de los trabajadores, cuya fórmula se traduce en que todo trabajador que se encuentre sujeto a una relación de trabajo, tiene derecho. cuando surja una eventualidad, a que la sociedad le proporcione lo necesario para que supere o siga disfrutando las mismas condiciones de vida de antes y se le preste la atención conveniente para su curación y rehabilitación.

De esta forma, la previsión social es un triunfo del sentimiento del trabajador.

En la aplicación de estas ideas y de la misma manera que el estatuto laboral, la previsión social se presenta como derecho imperativo, lo que se entiende en varios sentidos:

1.- La ley y los contratos deben determinar quiénes y en que proporción contribuirán al sostenimiento y presta

ción de los servicios, pensiones y asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria, rehabilitación y otros complementarios.

2.- La previsión social es un derecho de los trabajadores, pero también es un deber, no depende de la voluntad de los trabajadores el ser inscritos o no y es inexistente la renuncia que puedan hacer cuando ya se encuentran inscritos a los servicios de previsión social.

3.- El trabajador puede negarse a recibir servicios médicos y a cobrar pensiones, porque respecto a los derechos del hombre no se puede ejercer coacción pero en el momento que lo solicite se le proporcionarán nuevamente los servicios a que tenga derecho.

4.- Los empresarios están señalados como contribuyentes y no pueden negarse a cubrir la contribución, si así fuera la institución podrá seguir el procedimiento compulsorio que fije la ley o el contrato colectivo.

D) LA ORGANIZACION Y LOS PRINCIPIOS BASICOS DE LA PREVISION SOCIAL

Los tratadistas alemanes fueron los creadores de la previsión social contemporánea, ya que el sistema de los seguros sociales, creados por ellos, son el antecedente de la seguridad social actual, en virtud de que aportaron una idea nueva.

"La organización de un instituto al servicio del futuro de los trabajadores y la substitución de la responsabilidad personal por la responsabilidad social de todas las

personas que utilicen el trabajo ajeno."
(12)

a) Previsión Social solo puede realizarse, a través de uno o varios organismos sociales que cobran las aportaciones de las personas que deben contribuir al sostenimiento de la institución y la cobertura de las indemnizaciones y servicios que deban prestarse a los trabajadores.

"La Previsión Social es creadora de una relación jurídica entre la sociedad y los trabajadores que caen en estado de necesidad, reclamable judicialmente de la institución destinada por la Ley a prestar los servicios y cubrir las indemnizaciones." -
(13)

b) Uno de los principios básicos de la previsión social es la dilución de los riesgos entre los trabajadores y empresarios sujetos a una relación jurídica de trabajo.

El principio de responsabilidad social consiste en que las aportaciones de trabajadores y empresarios pasan a integrar un fondo común, que es impersonal y que no pertenece a ningún trabajador individualmente sino que es un patrimonio social destinado a la reparación de los daños sufridos por los trabajadores.

LA PREVISION SOCIAL EN MEXICO

Del siglo XIX a la explosión de la revolución de 1910.

(12) Cueva, Mario de la. Op. cit. Pág. 23.
(13) *Ibidem*.

La idea de seguridad no apareció en nuestro país en el siglo XIX.

La seguridad industrial y riesgos de trabajo: la primera década de nuestro siglo, en algunas entidades federativas, despertó una preocupación por asegurar la vida de los trabajadores mediante sistemas de seguridad industrial. Además hubo dos intentos, uno del gobernador del Estado de México, José Vicente Villada y otro, más completo, de Bernardo Reyes, Gobernador del Estado de Nuevo León, introduciendo la idea de riesgo profesional, y ambas leyes permanecieron en el terreno de la responsabilidad personal del patrono.

A) EL PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL DEL AÑO 1906

El partido liberal tuvo su inicio en la ciudad de San Luis Potosí, al constituirse el círculo liberal Ponciano Arriaga, nombre del más ilustre de los constituyentes de 1857. El 1º de julio del mismo año, Ricardo Flores Magón, Antonio I. Billareal, Juan y Manuel Sarabia, Librado Rivera y Rosalío Bustamante, firmaron el programa del partido liberal, documento político muy importante que abarcó la problemática social, económica, política y jurídica de la nación de los años finales del porfiriato, el capítulo y trabajo contiene diversos principios que aparecieron posteriormente en la declaración de derechos sociales de 1917. Con respecto a la previsión social se formuló lo siguiente:

Prohibición de trabajo a menores de catorce años;
alojamientos higiénicos a los trabajadores rurales: higie-

ne y seguridad industrial; e indemnizaciones por los accidentes de trabajo.

B) DERECHOS SOCIALES EN LA REVOLUCION DE 1910

La revolución de 1910 transcurre en dos períodos: el lapso que va de noviembre de 1910 a la decena trágica de febrero de 1913 y el que corre el asesinato del presidente Madero a la constitución de 1917. El primero fue predominantemente político, en tanto que el segundo si -- principió con ésta característica cambió rápidamente en una idea de justicia social para los campesinos y los trabajadores.

1.- La Era de los Maderistas.

En este período quienes agitaban la conciencia eran la dictadura del general Díaz y la propiedad semi-feudal de la tierra. Los hombres de este tiempo se asfixiaban bajo el despotismo del presidente, de los científicos y los rurales, en tanto que los campesinos en teoría libres, fluctuaban entre la esclavitud y la servidumbre. Madero con el Plan de San Luis, en el cual llamaba a una lucha armada para restablecer la vigencia de la constitución de 1857, además se comprometía a revisar todas las -- disposiciones y sentencias que despojaron a pueblos de sus tierras que por siglos les pertenecieran, pero no se encuentra ninguna frase del problema del trabajo y de previsión social.

2.- Los Años de la Revolución Constitucionalista.

El asesinato del presidente Madero y el golpe militar de Huerta desataron la revolución constitucionalista.

El 19 de febrero de 1913, la legislatura del Estado de Coahuila negó la legitimidad de los poderes federales y concedió facultades extraordinarias al gobernador Carranza para que procediera a armar fuerzas y sostuviera el orden constitucional incitando a los gobernadores de las otras Entidades Federativas a que hicieran lo mismo, así como a los jefes de las fuerzas militares para que apoyaran a Carranza. El 26 de marzo siguiente un grupo de numerosos jefes y oficiales del ejército federal expidió el Plan de Guadalupe, el cual sirvió de estandarte a la nueva revolución, que fue otra vez una invitación a restablecer la vigencia de la constitución de 1857. Por esto se le denominó revolución constitucionalista, no encontrándose ninguna referencia a las cuestiones sociales.

Los hombres de la revolución constitucionalista sabían del fracaso de las promesas sociales, hombres del pueblo, que preferían la acción inmediata, por lo que decidieron convertir en realidad los anhelos de un pueblo. El 30 de agosto de 1913, Lucio Blanco, jefe de las fuerzas revolucionarias en los estados de Nuevo León y Tamaulipas, realizó la hoy considerada, primera repartición de una parte de la Hacienda de los Borregos entre aquellos individuos que no tenían terrenos o que habían sido despojados de éstos. A partir de 1913 se dieron grandes cantidades de leyes y decretos creadores del derecho del trabajo y de la previsión social. Con el reparto de Lucio Blanco y en las normas de trabajo se inició definitivamente la era social de la revolución, que produciría la declaración de derechos sociales de la constitución de 1917.

Constitución de 1917 y su declaración de derechos fundamentales.

Los artículos 27 y 123 de la carta magna de Querétaro, fueron obra exclusiva de hombres del pueblo, conocedores de sus problemas y del dolor de los campesinos y de los trabajadores que tuvieron que aplastar en la asamblea constituyente, a diputados conservadores para que prevaleciera la idea de la reforma agraria y la creación de los derechos sociales de los trabajadores; desde entonces el derecho agrario, el del trabajo y el de la previsión social marchan unidos a nuestra historia y en espera de su fusión en la sociedad del mañana.

En la presentación del proyecto de constitución, Carranza expresó que se contenía en éste la reforma del Art. 72 de la constitución de 1857, a fin de conferir al poder legislativo la facultad de expedir las leyes sobre el trabajo, en la que se implantarían todas las instituciones sociales que beneficiaran a la clase obrera y de todos los trabajadores en general. No se estuvo de acuerdo en dejar para el futuro la expedición de una regulación del trabajo si la lucha armada fue con la finalidad de hacer justicia a las clases más oprimidas, produciéndose por este motivo, un gran torrente oratorio, que al concluir fue uno de los más grandes debates constitucionales del siglo XX y como consecuencia los diputados constituyentes decidieron preparar la primera declaración de derechos sociales de la historia, paralela a la declaración de derechos individuales del hombre y del ciudadano de 1789.

Respecto al significado de la declaración de derechos sociales en aquella época en la vida de la gente del

pueblo, Mario de la Cueva en su obra El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo anota, que una constitución tiene dos elementos, uno de contenido finalista y dinámico que es el elemento substancial y uno de forma que es el elemento formal.

Definiéndose la constitución como:

"Los principios e instituciones que el pueblo adopta en ejercicio de su soberanía para mantener su unidad, regular la coexistencia de sus hombres y contribuir a la realización de su destino." (14)

a) La forma y el contenido de la declaración de derechos sociales: El contenido de una constitución es la combinación de los principios políticos y jurídicos adoptados por los pueblos y la forma es para los países de derecho escrito, una ley proclamada por el pueblo o por la asamblea constituyente que lo representa. Por esta razón la constitución es la ley fundamental y suprema de la nación, la cual está en el Art. 133 de la constitución de 1917 que dice:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema en toda la Unión." (15)

Al través de la historia de los países Europeos y

(14) Cueva, Mario de la. Ob. cit. Pág. 29 .

(15) Ibidem.

Americanos en la época contemporánea, se inicia el estado individualista y liberal burgués integrándose con cuatro - principios fundamentales dos de estos políticos, que eran las ideas de soberanía y representación y los otros dos de índole jurídico que eran la idea de derechos del hombre y la teoría de la separación de los poderes. En la asamblea constituyente de Querétaro se produce un cambio colosal, - porque al lado de los derechos individuales del hombre y del ciudadano que tenían su origen en la revolución francesa, se pusieron los derechos sociales de los campesinos y de los trabajadores.

El derecho mexicano del trabajo y de la previsión social, surgieron repentinamente en la revolución de 1913, nacieron en los campos de batalla en Jalisco, Veracruz, Chiapas y Yucatán por eso la legislación social mexicana surgió como derecho constitucional, como decisión del pueblo mexicano de un mínimo de justicia social por eso tenía gran diferencia al derecho privado, que se ocupa de las relaciones patrimoniales, el derecho del trabajo y de la previsión social, tiene como propósito asegurar una existencia decorosa al trabajador y a su familia.

b) La declaración es derecho supra-estatal: Esta idea se apoya en la tesis de que el estado es una estructura política que determina el pueblo en su constitución y que tiene como función y deber supremo propio el de respetar y hacer cumplir esta constitución o de igual forma no ejecutar actos que estén contraviniendo sus disposiciones. El Art. 133 ya citado en su parte segunda consigna esta idea:

Los jueces de cada Estado se arreglarán a esta

constitución, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o Leyes de los Estados.

c) La declaración es una norma de fines. La declaración tal como las normas que regulan la conducta humana tienen una naturaleza finalista, que al considerar ésta característica revelan la profunda diferencia entre el derecho del mundo individualista y liberal y el derecho de y para la justicia social. En el primero el derecho tutela la coexistencia de las libertades y delimita los intereses particulares, mientras que el segundo busca la regulación de la justicia social en las relaciones entre el trabajo y el capital. Entendiéndose que la justicia social es el principio dinámico, el motor de la vida social, que se propone entregar a cada hombre una existencia decorosa, en el presente y el futuro, a efecto de que pueda conducir a una vida auténticamente humana, la cual, a su vez, es aquella que permite el desarrollo integral de las potencialidades, y sobre todo, espirituales, siendo el derecho del trabajo y la previsión social los estatutos más próximos a la idea de justicia social.

d) En la declaración, únicamente se contienen los beneficios mínimos de la previsión social que deben otorgarse necesariamente a los trabajadores. Se ha confirmado por diversos profesores y tratadistas de ésta materia que esta declaración de 1917 y las leyes del trabajo contienen beneficios mínimos.

Podemos afirmar, acertadamente que la declaración es una unidad normativa porque el derecho del trabajo y la previsión social no son estatutos distintos sino las dos caras de una misma idea.

Además de que la doctrina y la jurisprudencia ya aceptaban este principio la comisión redactora del proyecto de la ley del trabajo decidió consignarlo en el Art. 56, al definir los caracteres de las condiciones de trabajo. En el momento de tocar los riesgos de trabajo se dejó la vieja fórmula de la declaración, de enfermedades profesionales que había dado como resultado un número incontable de víctimas, las cuales no habían recibido su indemnización, porque sostenían algunos médicos, que determinado padecimiento no tenía como causa única el trabajo que desempeñaba el obrero. por esta circunstancia la comisión reformó los artículos de la ley de 1931, y estableció en el artículo 473 de la ley nueva, que los riesgos de trabajo, son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo. La exposición de motivos de la ley contiene las razones que sirvieron de fundamento a la reforma.

e) La declaración es una norma dinámica. Desde la época romana, el derecho civil ha sido norma estática alcanzando su máxima rigidez en el Código Napoleónico y empieza a cambiar en el siglo XIX, a consecuencia de un -- pensamiento social, que fue a su vez el resultado de la lucha del trabajo por su libertad y dignidad.

El derecho del trabajo y de la previsión social, tuvo que ser un derecho transitorio, un cambio constante cada día, para conquistar un algo más y así seguirá en marcha permanente hacia la justicia social.

Por estas razones surgió la declaración con la idea de que el pueblo tiene una decidida vocación por la justicia social, como un derecho constitucional supra-esta

tal.

Concepto y contenido de la previsión social en el Artículo 123 constitucional.

La previsión social en el Artículo 123 consiste en un conjunto de principios normas e instituciones, que buscan ardientemente la satisfacción de la necesidad, presente y futura, no sólo de los trabajadores considerados individualmente, sino también de las comunidades obreras, más aún, de las poblaciones, pueblos, haciendas y centros de trabajo en los que viven los trabajadores. Más que -- normas jurídicas es un programa de acción que la asamblea de Querétaro, quiso imponer al Estado y a los gobiernos, con conocimiento en las realidades y exigencias del pueblo y sería un anticipo a lo que más tarde se llamaría seguridad social.

La previsión social se puede apreciar desde dos puntos de vista. El primero de ellos, se forma de las disposiciones de un pasado más o menos próximo que más tarde, en forma tradicional, se le denominaría previsión social; el segundo que sería el conjunto de principios, que se encuentran en nuestra Carta Magna cuyo destino sería el bienestar colectivo de los hombres y de los trabajadores. El Artículo 123 adquirió una característica especial, ya que fue una fuente inagotable para un mejoramiento general y constante de los centros de población.

El Artículo 123 y sus divisiones se fueron integrando de esta forma.

a) El contenido tradicional de la previsión social.

- El problema de educación.

Los diputados estaban concientes de que nuestro pueblo al término de la revolución, estaba sumergido en un gran problema de analfabetismo, principalmente los hijos de los campesinos y de los trabajadores, considerando que la legislación del trabajo sería incompleta si no se incluía que las empresas sostuvieran escuelas en los centros de trabajo, así se decretó la fracción XII de la declaración.

- El servicio de empleo gratuito para los trabajadores.

- Las normas reguladoras del trabajo de las mujeres y de los menores.

- Obligación de proporcionar habitaciones a sus trabajadores.

Los ejércitos constitucionalistas se dieron cuenta que los campesinos y los trabajadores vivían en condiciones precarias, que difícilmente podrían llamar hogares mínimos, por eso la fracción XII del Artículo 123 impone la obligación señalada anteriormente.

- Medidas preventivas para evitar accidentes y enfermedades y reparación de las consecuencias de los riesgos de trabajo.

- Establecimiento de cajas de seguros populares, precursoras de los seguros sociales.

b) Normas para el bienestar de los trabajadores.

Se trata de proyectar sistemas o formas o estilos de vida que elevan el simple sobrevivir y les faciliten el acceso generoso a los bienes materiales y a los beneficios de la civilización y de la cultura.

- La fracción XII impuso a las empresas situadas fuera de la población, la obligación de establecer enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad, en cuanto a esto último es muy pobremente aplicada.

- En cuanto a la fracción XIII siguiente, relativa a los centros de trabajo ubicados fuera de la población, cuando el número de habitantes fuese mayor de doscientos, las empresas deben de reservar un espacio de terreno no menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, centros recreativos y edificios destinados a los servicios municipales.

SEGURIDAD SOCIAL EN LAS LEYES DEL TRABAJO ESTATALES

El gobernador del Estado de México, José Vicente Villada el 30 de abril de 1904, promulgó la primera ley sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, responsabilizando al patrón de sus accidentes, obligandolo a indemnizaciones, consistentes en atención médica, pago de salarios y gastos de funerales y estableció la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores.

Ya es histórico el descontento obrero de Que Blanco y el de los mineros de Cananea que marcó un paso decisivo en la lucha por un mejor estado de vida para los traba-

jadores.

El gobernador del Estado de Nuevo León, Bernardo Reyes el 9 de noviembre de 1906, expide la ley sobre accidentes del trabajo, que no comprendía enfermedades profesionales, obligando al patrón a otorgar las siguientes prestaciones: atención médica, farmacéutica y pago de salario. Por incapacidad temporal se debía cubrir un cincuenta por ciento del salario hasta que el trabajador volviera a su puesto y si era parcial permanente comprendía del veinte por ciento al cuarenta por ciento del salario durante un año; si resultaba total permanente, dos años de sueldo íntegro, mientras que si ocasionaba la muerte debía pagarse el salario de diez meses a diez años de acuerdo con los cargos familiares del trabajador.

El gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza Venustiano Carranza, el 31 de diciembre de 1912, expide el decreto número 1468 de la ley de accidentes de trabajo.

Los diputados por Aguascalientes, Eduardo J. Correa y Ramón Morales presentaron un proyecto de Ley, el 27 de mayo de 1913, para reparar el daño por riesgos profesionales, y la creación de una caja de riesgo profesional.

Los diputados renovadores José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Alfonso Cravioto, Miguel Alardín, Francisco Ortiz Rubio, Guertzayn Uqarte, Jesús Urueta y Félix Palavicini el 17 de septiembre de 1912, presentaron el primer proyecto de la ley federal del trabajo, reformando los artículos 75 y 309 del código de comercio.

En una sesión del ayuntamiento de Hermosillo, celebrado el 24 de septiembre de 1913, el general Venustiano

Carranza señaló que:

"Terminando la lucha armada del Plan de Guadalupe debería principiarse la magistral lucha social, la lucha de clases para realizar los nuevos ideales sociales, que no solo es repartir tierras, sufragio efectivo, evitar y reparar riesgos; es algo más grande y sagrado, establecer la justicia, buscar la igualdad, la desaparición de los poderes para establecer la conciencia nacional." (16)

El general Luis Caballero, gobernador y jefe militar de Tamaulipas decretó el 30 de julio de 1914, la prohibición de exigir trabajos personales en compensación de adeudos.

El gobernador de Aguascalientes, Alberto Fuentes, el 8 de agosto de 1914 decretó sobre la jornada de trabajo, descanso semanal obligatorio y jornada de ocho horas.

El general Pablo González, jefe del Ejército del Noroeste, decretó la abolición de las deudas de los peones en las haciendas y ranchos de Puebla y Tlaxcala el 31 de septiembre de 1914.

El general Eulalio Gutiérrez, gobernador de San Luis Potosí, expidió un decreto sobre salarios mínimos el 15 de septiembre de 1914.

Luis F. Domínguez, en Tabasco, abolió las deudas de los trabajadores, estableciendo la jornada de 8 horas y el salario mínimo.

(16) González Díaz Lombardo, Francisco. El derecho Social y la Seguridad Social Integral. 1ª ed. Textos Universitarios. UNAM, México, D.F. 1972. Pág. 141.

El 12 de diciembre de 1914 Venustiano Carranza, adicionó al Plan de Guadalupe medidas para mejorar al peón rural, al obrero, minero así como al proletario, proclamó por el establecimiento del seguro social.

El 9 de abril de 1915 el general Alvaro Obregón expidió un decreto sobre salario mínimo, dado en el cuartel de Celaya, Gto.

El general Salvador Alvarado, gobernador y comandante militar del Estado de Yucatán, el 11 de diciembre de 1915 expidió el decreto 392 de la Ley de Trabajo.

El 25 de diciembre de 1915 el gobierno del Estado de Hidalgo establece su Ley sobre accidentes de trabajo.

El congreso constituyente de septiembre de 1916 y la constitución política del 5 de febrero de 1917.

El 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza convocó a un congreso constituyente que se instaló en Querétaro el 19 de diciembre de dicho año, cuyos trabajos culminaron en la constitución político-social del 5 de febrero de 1917, que entró en vigor el 19 de mayo de ese año, quedando como artículos constitucionalizados el 3º referente a la educación laica, el 27 relativo a la propiedad de la tierra y el 123 al régimen del derecho del trabajo y la previsión social.

La fracción XXIX del artículo 123 en su versión original del 15 de febrero de 1917, consideró de utilidad pública el establecimiento de cajas seguro, de invalidez.

de vida, de cesantía involuntaria del trabajo, de accidentes, y otros con fines análogos, por esta razón los gobiernos tanto federales como locales, deberían fomentar la organización de instituciones para difundir la previsión popular.

Así se estableció un seguro facultativo y se dejó a los Estados para que en sus constituciones locales dictaran medidas de previsión y seguridad.

LEYES DEL TRABAJO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En cumplimiento del Art. 123 los Estados legislan en materia obrera expidiéndose las leyes que a continuación se enumeran en orden alfabético por ser mejor forma que la cronológica, como hubiera correspondido a la exposición histórica.

- "Aguascalientes: 6 de marzo de 1928.
- Campeche: 30 de noviembre de 1924.
- Coahuila: 26 de julio de 1920.
- Colima: 21 de noviembre de 1925.
- Chihuahua: 5 de julio de 1922.
- Distrito Federal: Ley que establece la forma de integrar las Juntas Centrales de Conciliación y faculta al Ejecutivo para incautarse los establecimientos industriales en caso de paro ilícito dentro del Distrito Federal, del 27 de noviembre de 1917.
- Reglamento del Descanso Dominical, del 31 de diciembre de 1919.
- Decreto que reforma el artículo 2 fracción XIV y XXI, artículo 3 y artículo 13 del Reglamento del Descanso Obligatorio, del 19 de octubre de 1923.
- Ley Orgánica del artículo 4º constitucional relativo a la libertad de trabajo del 18 de diciembre de 1923.

- Reglamento de Descanso Semanario, del 22 de diciembre de 1929.
- Reglamento de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, del 20 de septiembre de 1927.
- Reglamento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal, del 8 de marzo de 1927.
- Reglamento de la Jornada de Trabajo en los establecimientos comerciales en el Distrito Federal, del 21 de septiembre de 1927.
- Decreto Presidencial que establece la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, del 22 de septiembre de 1927.
- Decreto que adiciona el Reglamento de la Ley Orgánica del artículo 28 de la Constitución, del 15 de junio de 1929.
- Ley por la que se reforman los artículos 79 y 101 de la Constitución General de la República, del 1 de agosto de 1929.
- Decreto que reforma los artículos 2 y 4 del Reglamento de Juntas de Conciliación y Arbitraje, del 1 de enero de 1931.
- Decreto que reforma el artículo 47 del Reglamento de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, del 14 de enero de 1930.
- Durango: Ley del 14 de octubre de 1922.
Reglamento de las Juntas Municipales de Conciliación y Arbitraje, del 10 de julio de 1924.
- Guerrero: Ley del 8 de diciembre de 1919.
- Guanajuato: Ley de las Juntas de Conciliación y Arbitraje del 6 de abril de 1921, adicionada el 2 de mayo de 1922.
Ley del Trabajo Agrícola, del 31 de marzo de 1921.
Ley que establece el descanso obligatorio semanal y cierre ordinario, del 14 de junio de 1923.
Instrucciones al Supremo Gobierno de Guanajuato, sobre la manera de aplicar los artículos 11 y segundo transitorio de la Ley Agrícola, del 24 de abril de 1923.
Ley del Trabajo Minero, del 19 de septiembre de 1924.
- Decreto que adiciona la Ley de Trabajo Minero, del 7 de noviembre de 1924.
- Decreto que reformó los artículos 43, 99 y 100 de esta ley, del 2 de junio de 1925.
- Decreto que reglamentó el artículo 27 de dicha ley.
- Decreto que establece disposiciones sobre distribución de utilidades, del 29 de mayo de 1928.
- Hidalgo: Ley sobre Accidentes de Trabajo, del 25 de diciembre de 1915 (ya citada).

- Reglamento Provisional de las Juntas de Conciliación, del 20 de diciembre de 1917.
Decreto por el que se establece el Departamento del Trabajo y Previsión Social, del 15 de mayo de 1918 que deroga el del 29 de julio de 1915.
Reglamento Interior de la Junta de Conciliación y Arbitraje, del 29 de diciembre de 1920.
Ley del Descanso Dominical, del 17 de abril de 1925.
Ley Reglamentaria del artículo 123 del 30 de noviembre de 1928.
El 14 de febrero de 1929 el Gobernador del Estado de Hidalgo, Matías Rodríguez, expidió la Ley del Departamento del Trabajo y Previsión Social.-Jalisco: Ley del 31 de agosto de 1923.
-Estado de México: Título III, Libro IV de la Constitución Política del Estado, artículo 195 y 196 en que se establecen bases para la organización del trabajo, la forma de indemnizar los riesgos profesionales y beneficiarios, así como la obligación de casas baratas e higiénicas a los trabajadores.
Ley Reglamentaria de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, del 31 de enero de 1918.
-Michoacán: Ley del 13 de septiembre de 1921, reformada el 5 de marzo de 1926 y el 18 de enero de 1929.
-Nuevo León: Ley sobre Accidentes de Trabajo, del 9 de noviembre de 1906 (ya citada).
Ley sobre Jornada Máxima de Trabajo y Descanso Obligatorio para empleados y obreros del 10 de diciembre de 1924.
Ley Constitucional que establece la Junta Central de Conciliación y Arbitraje y las Municipales, del 24 de enero de 1924.
Ley de Trabajo por Accidentes, del 24 de enero de 1924.
-Nayarit: Reglamento Interior de la Junta Central y Comisiones Especiales, del 16 de febrero de 1918.
Decreto que establece los procedimientos ante la Junta Central de Comisiones Especiales, del 27 de enero de 1928.
Ley del Trabajo, del 28 de octubre de 1928.
Ley Orgánica del Departamento del Trabajo, del 9 de enero de 1929.
-Oaxaca: Ley del 21 de marzo de 1926.
-Puebla: Código de Trabajo del Estado de Puebla, del 14 de noviembre de 1921.

- Reglamento de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, del 2° de enero de 1926.
- Querétaro: Ley del 8 de diciembre de 1922.
- San Luis Potosí: Ley sobre la Jornada Máxima y Descanso Obligatorio, del 25 de enero de 1922.
Ley Reglamentaria de la Junta de Conciliación y Arbitraje, del 28 de febrero de 1922.
Ley Reglamentaria de las fracciones XIV, XVII, XVIII y XIX del artículo 123 de la Constitución del Estado, del 22 de abril de 1922.
Ley sobre Indemnizaciones a Trabajadores del Estado, del 30 de mayo de 1923.
Ley que crea el Departamento de Trabajo, del 31 de diciembre de 1926.
- Sinaloa: Ley que establece la Junta Central de Conciliación y Arbitraje y Juntas Municipales, - del 6 de julio de 1920.
Ley del Trabajo y de la Previsión Social, del 15 de julio de 1920.
Ley sobre Indemnizaciones por Accidentes sufridos en el trabajo del 15 de julio de 1920.
- Sonora: Ley que establece la Junta Central de Conciliación y Arbitraje y Juntas Municipales, del 3 de octubre de 1918.
Ley sobre Indemnizaciones por Accidentes sufridos en el trabajo, del 15 de octubre de 1918.
Reglamento para la renovación de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, del 23 de noviembre de 1925.
Ley que aprueba el Reglamento para la integración de Comisiones Especiales del Salario Mínimo, del 23 de noviembre de 1925.
- Tabasco: Ley del 18 de octubre de 1926.
- Tamaulipas: Ley del 12 de junio de 1925.
Reglamento del Descanso Semanario, del 15 de diciembre de 1925.
- Veracruz: Ley del 14 de enero de 1928.
Circular de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje en que se señala el procedimiento para hacerla más sencilla, breve y práctica, del 15 de mayo de 1918.
Ley sobre Participación de Utilidades reglamentaria de las fracciones VI y IX del artículo 123 de la Constitución General del Estado, del 6 de julio de 1921.
Ley que reforma el artículo 129 de la Ley del Trabajo, del 29 de junio de 1923.
Decreto que reforma la Fracción VII del artículo 33 de la Ley del Trabajo, del 15 de junio de 1923.

Decreto que adiciona y reforma los artículos 17, 21, 22 fracciones II y X, 43 fracciones VI, X, XI, XII; 44, 79 fracción II, 101, 106, 107, 108, 109, y 185 de la Ley del Trabajo, del 30 de enero de 1925.

Decreto que reforma el artículo 106 de la Ley del Trabajo, del 10 de julio de 1925.

Decreto que adiciona y reforma el artículo 144 de la Ley del Trabajo, del 10 de julio de 1925.

Decreto que reforma el artículo 109 de la Ley del Trabajo, del 13 de julio de 1926.

Decreto que reforma y adiciona la Ley del Trabajo, del 17 de julio de 1926.

-Yucatán: Código del Trabajo del Estado de Yucatán, del 15 de diciembre de 1918.

Decreto que reforma el artículo 64 de la Ley del Trabajo; posteriormente reformó el 145.

Decreto que deroga el artículo 420 del 15 de febrero de 1919.

Código del Trabajo del Estado de Yucatán, del 14 de octubre de 1925.

Decreto número 314 que reformó el Código del Trabajo vigente por el XXIX Congreso Constitucional del Estado.

-Zacatecas: Ley sobre Accidentes de Trabajo, del 24 de junio de 1916.

Ley Reglamentaria del artículo 123 de la Constitución, del 19 de junio de 1927." (17)

Hubo un proyecto de ley de seguro de Alvaro Obregón el 2 de junio de 1921, siendo éste Presidente de la República, aprobó el proyecto de ley para la creación del seguro social voluntario, mediante el aumento del diez por ciento sobre todos los pagos que se verifiquen por concepto de trabajo, aunque reglamentó el precepto de las fracciones VI y IX del Art. 123 de la Constitución General de la República, no llegó a ser ley.

Teniendo el mérito de haber sido el primer proyecto ya en forma de ley del Seguro Social.

(17) González Díaz Lombardo, Francisco. Ob. cit. Págs. 144, 145, 146 y 147.

Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro, importante antecedente de la seguridad social mexicana, expedido el 12 de agosto de 1925.

Ley Federal del Trabajo del 31 de agosto de 1929. Se aprobaron las reformas a los Arts. 73 frac. X y 123. párrafo introductorio y se facultó al Congreso de la Unión para reglamentar el artículo citado, federalizando las leyes del trabajo, teniendo este proyecto un gran valor histórico y doctrinal.

Un nuevo proyecto fue elaborado por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, en 1931 en que intervinieron representantes de los sectores obrero y patronal. Después del trámite del proceso legislativo fue aprobado como Ley Federal del Trabajo.

Seguro Social obligatorio: El Presidente de la República Emilio Portes Gil, reformó la fracción XXIX del Artículo 123, el 31 de agosto de 1929, para establecer los seguros sociales con este carácter obligatorio.

Pascual Ortiz Rubio, en 1932, fue investido de facultades extraordinarias por el Congreso para que expidiera la ley del seguro social obligatorio, más por el cambio de Gobierno no se cumplió dicho decreto.

Entre los años de 1932 a 1940 se dió una época de discusión de este problema y de formulación de proyectos para resolverlo.

El primer congreso de derecho industrial, celebrado en agosto de 1934, dedica la sección tercera al es-

tudio de los seguros sociales, turnándose a las comisiones unidas de organización y funcionamiento del seguro social la ponencia presentada por los señores Profesor Federico Eché y Licenciado Adolfo Zanora, en que señalaban como bases generales para la organización del seguro social:

- 1.- Riesgos asegurables dentro del Seguro Social.
- 2.- Campo de Aplicación.
- 3.- Campo de Aplicación Inmediata.
- 3 bis.- Seguro Obligatorio y Seguro Potestativo.
- 4.- Instituto Único.
- 5.- Instituto Mixto.
- 6.- Aportaciones.
- 7.- Cesantía.
- 8.- Prestaciones.
- 9.- Rentas.
- 10.- Transitorio.

Los entonces Departamentos de Trabajo y Salubridad, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y la Comisión de Estudios de la Presidencia, elaboraron importantes proyectos de leyes de seguros sociales.

El primer plan sexenal del gobierno (1934-1940). El Partido Nacional Revolucionario señaló que era importante hacer una integración de un sistema de seguros que los sustrajera del interés privado.

En la exposición de motivos de la Secretaría de Industria se vió la necesidad de crear una ley del Seguro Social, para garantizarle al trabajador una reparación de los perjuicios sufridos, y para que, además del riesgo profesional, la muerte, invalidez a causa de la edad y la

falta de trabajo, lo cual beneficiaría también al patrón, ya que no lo libraría de pagar sumas crecidas por el pago de primas fijas.

Ya para, 1934 se elaboró un proyecto de ley de trabajo y de la previsión social, donde se fijaron las bases para la ley del seguro social, que tendría la característica de ser obligatorio, constituir un servicio federal descentralizado a cargo de un organismo que se llamaría - Instituto de la Previsión Social, cuyos principios eran gozar de autonomía completa, estar integrado por representantes del Gobierno Federal, de los empleados y de los trabajadores, no perseguir fines lucrativos y obtener sus recursos de las aportaciones que establecieron a cargo del Estado y de los empleados asegurados. Además que se otorgarían prestaciones en dinero y en especie, bajo la forma de subsidios temporales, de pensiones e indemnizaciones globales y asistencia médica quirúrgica, farmacéutica y de aparatos accesorios, terapéuticos, hospitalarios y de reeducación.

El Presidente Lázaro Cárdenas envió el 27 de diciembre de 1938, un proyecto de ley a la Cámara de Diputados que cubría los riesgos de enfermedades y accidentes, enfermedades y desocupación involuntaria, creándose un organismo que se denominaría Instituto Nacional de Seguros Sociales, integrado por representantes tanto de los patronos como de los trabajadores y el Estado.

Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; en materia de seguridad social el ejército, personal de tierra, aire y la marina al que, desde el 11 de marzo de 1926, se dió la Ley de Retiros y Pensiones, sustituida por la del

30 de diciembre de 1955, y ésta por la Ley de Seguridad para el Ejército y la Armada de diciembre de 1961. El Fondo del Ejército y la Armada es de 1936, habiéndose substituido por el Fondo de Trabajo del Personal de Tropa del Ejército y la Armada, de 1956; la Ley del Seguro de Vida Militar fué promulgada en 1953; la Ley del Banco del Ejército y la Armada, apareció el 31 de diciembre de 1946 y el Decreto que creó la Dirección de Pensiones Militares es del 26 de diciembre de 1955. (18)

(18) González Díaz Lombardo, Francisco. Ob. cit. Pág. 149.

C A P I T U L O I I

NACIMIENTO Y DESARROLLO DE LA IDEA DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

La idea de la Seguridad Social, sostienen algunos escritores, nació a mediados de nuestro siglo en las acciones del Presidente Roosevelt y en un ensayo del economista inglés William Beveridge. Y fue en la segunda mitad del siglo donde cobró fuerza como un ideal a realizar, - existiendo algunos precedentes de muchos hombres de pensamiento social de los años de la Revolución francesa y de las guerras de independencia de nuestros pueblos.

A) EVOLUCION SIGLOS XVIII Y XIX HASTA EL SIGLO XX

Después de la decapitación de Luis XVI y de la proclamación de la República, la Convención emprendió la tarea de dar a Francia una nueva constitución.

El 17 de abril de 1793, el diputado Romme actuando como relator de la Comisión de Constitución, presentó a la asamblea un proyecto para una nueva declaración de derechos, que sustituyera a la Declaración de 1791, en -- que se planeó una clasificación tripartita de los derechos de los hombres en el cual por primera vez en la historia se usó el término derechos sociales, a lado de los derechos individuales del hombre en sociedad y de los derechos políticos: Con respecto de los primeros colocó Romme principios básicos del derecho del trabajo y de la Seguridad Social en sus Arts. 2 y 3.

No siendo aprobada por la Convención la proposición de Romme: las dos grandes fuerzas de la asamblea la Gironda, representante de la derecha, la concepción individualista de los siglos XVII y XVIII y sus ideas de los

derechos naturales y defendían la Declaración individualista y la libertad de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, y la Materia; el ala radical de la izquierda negando la tesis romana de la propiedad privada como un derecho natural absoluto, defendía el proyecto de declaración de derechos de Robespierre Jacques Codechot dice que la Declaración de 1793, fue una transacción entre dos tendencias pues si subsistió la idea de la propiedad privada como un derecho natural introduciéndose los Artículos 21, 22, creadores de los primeros derechos sociales de los hombres, concebidos como deberes de la sociedad, sin utilizar la palabra, la seguridad social y parece que las dos normas partieron de la concepción de Romme de derechos sociales.

El Art. 21 ponía fin a la idea de la caridad de la asistencia y de la beneficencia planteando el pensamiento de que la sociedad tiene el deber de asegurar a los hombres un trabajo que les proporcione un ingreso para una vida decorosa. El Art. 21 creó el derecho del trabajo cuya relación jurídica es la sociedad, proponiendo este mismo principio asegurar los medios para subsistir a quienes no tienen la capacidad de trabajo.

El Art. 22 confirma la necesidad de poner al alcance de los ciudadanos los beneficios de la sociedad.

La Declaración de 1793 crea tres deberes sociales.

- 1.- Proporcionar trabajo a todos los hombres.
- 2.- Subsistencia para todos los que no estuvieran en aptitud de trabajar.

3.- Hacer efectiva la instrucción.

Estos tres deberes sociales fueron creadores de otros derechos de la persona, tomados en esencia de los derechos sociales y en particular a la idea de la seguridad social.

Simón Bolívar preparó un proyecto de Constitución para Venezuela que presentó el 15 de febrero de 1819 al Memorable Congreso, en el célebre Discurso de Angostura el que fue revelado por primera vez (según algunos autores), por el sociólogo mexicano Miguel García Cruz quien acuñó por vez primera el término de seguridad social.

"El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política." (19)

Los términos usados por Bolívar en este discurso se considera, no se refieren a la vida política y se llega a la conclusión de que felicidad y seguridad social están dedicados a cada persona y al de la Seguridad Social, corroborándose esta interpretación del mismo discurso.

"El trabajo y el saber son los poderosos resortes de la sociedad, con los cuales, estimulándolos, se alcanza lo más difícil entre los hombres: hacerlos honrados y felices." (20)

(19) Cueva, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II 2ª ed. Edit. Porrúa S.A. México, D.F. 1981. Pág. 37.

(20) Ibidem.

DESARROLLO DE LA IDEA EN EL SIGLO XX

Esta idea surgió en los seguros sociales alema-
nes, pero fue en nuestro siglo cuando se presentó como la
idea que quiere asegurar, ésto es, hacer real una vida de
corosa para los hombres. Buscando independientemente a
su exigencia vital, una justificación ética y jurídica de
la idea, de la cual George Ripert dice:

"El hombre contemporáneo expulsa la fra-
ternidad en la medida en que recuerda
la caridad; y rechaza la idea de deber
como concepto ético y la substituye con
la noción de derecho." (21)

En este siglo se dieron los pasos para llegar a
una idea de la seguridad social viva y dinámica siendo el
primer tiempo de la justicia social y de la solidaridad
entre los hombres y los pueblos.

A) PERFECCIONAMIENTO DE LA IDEA EN LAS NACIONES EUROPEAS.

Las transformaciones sociales, económicas y polí-
ticas de la segunda década de este siglo, produjeron un
debilitamiento del individualismo y del liberalismo econó-
mico y político, con la aparición de una auténtica y cada
vez más firme solidaridad social así como el inicio de
una intervención estatal en beneficio de la población. -
En el año de 1929 fecha importante, en que la economía -
norteamericana sufrió una grave crisis, la cual obligó al

(21) Cueva, Mario de la. Ob. cit. Pág. 35.

presidente Roosevelt, presionado por la opinión pública, a auspiciar la política del New deal y a enviar al Congreso Federal un proyecto de ley sobre seguridad social (social security act), aprobado en 1935, en que resurgió la fórmula de Bolívar; para luego anunciar la doctrina del Welfare state, cuyo principio básico fue la lucha contra la miseria y, en consecuencia, la promoción del bienestar. En un mensaje el presidente norteamericano ofreció promover los medios adecuados para combatir las perturbaciones de la vida humana, especialmente el desempleo y la vejez, a fin de afirmar la seguridad social.

El paso definitivo para perfeccionar el concepto se dió en la segunda guerra mundial en la Carta del Atlántico, suscrita por Churchill y Roosevelt el 12 de agosto de 1941. en sus puntos 5º y 6º son un programa magnífico de Seguridad Social:

"La colaboración más completa entre todas las naciones en el campo económico a fin de asegurar a todos las condiciones de trabajo mejores, una situación económica más favorable y la seguridad social.

El aseguramiento de una paz que proporcione a todas las naciones los medios de vivir con seguridad en el interior de sus fronteras y que aporte a los habitantes de todos los países la seguridad de que podrán terminar sus días sin temor y sin necesidad." (22)

En esta carta del atlántico, la idea de la seguridad social, aumentó su trascendencia porque no solo se limitó a un bienestar de cada persona sino al de toda la

(22) Cueva, Mario de la. Ob. cit. Pág. 38.

humanidad y para que todas las naciones colaboraran en el campo económico con el fin de alcanzar los ideales del derecho del trabajo dentro de sus fronteras y de la seguridad social, reafirmando el principio kantiano de paz universal, a través de la seguridad a la vida humana y de los pueblos a vivir sin temor y sin necesidad.

En el año de 1942, William Beveridge, decano de la Escuela de Economía de Londres, presentó un plan de reestructuración y ampliación de los seguros sociales, - que adquirió una gran resonancia mundial principalmente por los estudios complementarios escritos por Beveridge. Lo fundamental radica en la unión de la idea de seguridad internacional con la seguridad social de los hombres en cada comunidad nacional, creando una relación dialéctica en virtud de la cual la seguridad externa, que es sinónimo de paz universal entre todos los pueblos, abriría el camino a la seguridad social de los hombres de cada nación, siendo a su vez el soporte mejor para aquella.

En el capítulo 22 de las bases inicia, con que son tres las condiciones fundamentales para que exista - la seguridad mundial:

a) Que se implantara la justicia en lugar de la fuerza como árbitro entre las naciones.

b) Que existiese una oportunidad razonable para realizar un trabajo productivo para cada individuo en lugar de la desocupación.

c) Y que existiese la seguridad de que se tendrán los ingresos suficientes para cubrir la indigencia cuando

se presentase cualquier razón y no se pueda trabajar.

Para su aplicación el informe concreta tres principios.

- 1.- Lo que haya que hacerse para el futuro no debe estar supereditado a intereses creados aún cuando se aprovechen las experiencias del pasado: Un período revolucionario es el momento para hacer cambios y no para colocar parches o remiendos a lo viejo.
- 2.- La organización del seguro social debe considerarse como parte de una política de progreso social. Y el seguro social en el futuro deberá representar una lucha contra la necesidad del trabajador, proporcionándole un ingreso suficiente para vivir, y tratando también de solucionar los demás obstáculos que impiden su desenvolvimiento total y que son la enfermedad, la ignorancia, la miseria y el ocio, siendo estos los que obstruyen el camino de la reconstrucción total de la vida del trabajador.
- 3.- Este principio es una supervivencia del individualismo. La seguridad social dice Beveridge, debe lograrse con la cooperación del estado y de los beneficiarios con la finalidad de no matar en estos los incentivos ni extinguir su sentido de responsabilidad. Señalando este escritor inglés los aspectos de la necesidad que era preciso solucionar de inmediato: primero los ya cubiertos por los seguros sociales y después una garantía contra el desempleo y un sistema de asistencia.

nes familiares.

B) PRINCIPIOS E IDEALES DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

En la Carta de las Naciones Unidas no se contiene el término seguridad social, pero en sus propósitos se revelan la misma fuerza de la Carta del Atlántico y su idea de unidad entre la seguridad internacional y la de los hombres de cada nación y en su parte introductoria se lee "los pueblos de las Naciones Unidas están resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad." - También en el artículo 45 de la mencionada carta dice: - "promoverán niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social."

Fue en el seno de las Naciones Unidas, donde culminó, en el año de 1948, la declaración universal de los derechos humanos, en la cual, después de ser ratificado el propósito de los pueblos de promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad; se estableció en su artículo 22:

"Toda persona tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al

libre desarrollo de su personalidad." -
(23)

LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Fue el tratado de Versalles el creador de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), lo más importante de esta organización fue el cambio que produjo en la idea del antiguo derecho de gentes, pues el nuevo derecho internacional del trabajo ya no sería un ordenamiento destinado a la regulación de las relaciones externas entre las naciones, sino que, sin hacer a un lado su finalidad, se ocuparía de manera fundamental del bienestar de las clases trabajadoras; continúa diciendo, que era urgente mejorar la injusticia que imperaba entre las personas mejorando sus condiciones de vida y de esta forma mejorar esa situación que pone en peligro la paz y la armonía universales, y acorde con la provisión social señala las siguientes medidas:

Reclutamiento de mano de obra.

Lucha contra el desempleo.

Protección contra las enfermedades generales y profesionales y los accidentes de trabajo.

Es en la declaración de Filadelfia el 10 de mayo de 1944, donde se visualizaron los verdaderos caminos de la seguridad social.

(23) Cueva, Mario de la. Ob. cit. Pág. 38.

En ese tiempo se conoció en todo el mundo la Carta del Atlántico y en Europa el Plan Beveridge, documentos en los que se revelaban los principios de superación de la humanidad. Por otro lado la OIT se encontraba amenazada por que se estaba pensando en sustituirla por un organismo dependiente de las Naciones Unidas, lo que traería como consecuencia una subordinación a los postulados y acciones políticas de los estados. Por esta razón la Organización entró en la pelea con la idea de la justicia social, razón por la que previa consulta de la asamblea general, se lanzó la Declaración de Filadelfia, una de las mejores que se han emitido en beneficio del trabajo. En su apartado primero dice: "la pobreza constituye un peligro para la prosperidad de todos, por lo que la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo." El apartado segundo por su parte, es una idea de la igualdad y señala: "todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades." Finalmente en el apartado tercero se menciona que la OIT fomentará programas que "permitan lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida; impartir formación profesional; garantizar ingresos básicos a quienes los necesitan y prestar asistencia médica completa; proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores; proteger la infancia y la maternidad; administrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados, así como garantizar iguales oportunidades educativas y profesionales."

La OIT como una institución dinámica no se confor

mé con lanzar únicamente su Declaración sino que en la Conferencia de 1952 logró la aprobación del Convenio 102, relativo a normas mínimas de la seguridad social: asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, desempleo, vejez, accidente o enfermedad profesional, familiares, maternidad, invalidez y sobrevivientes.

La OIT es una institución especializada, que ingresó a las Naciones Unidas en diciembre de 1946, distinguiéndose por ser una de las supervivientes de la extinta Sociedad de Naciones que ha conservado su estructura desde entonces. La conferencia de los miembros se reúne cada año, y la junta de Gobierno, cada trimestre.

Su representación es singular ya que tiene un carácter tripartita, compuesta por delegados de los gobiernos, de los patrones y de los obreros. Las decisiones se toman a diferencia de los demás organismos- por el voto de las dos terceras partes. La sede de la OIT está en Ginebra, en donde funciona la Oficina Internacional del Trabajo, que es a modo de secretaría permanente.

"La OIT se propone mejorar las condiciones de trabajo en todo el mundo a través de una acción concertada internacional, la regulación de los horarios de trabajo, incluyendo la jornada máxima, reglamentación de la oferta de trabajo, prevención del desempleo, salario remunerado, protección al trabajador contra enfermedad y lesiones, protección de niños, mujeres y jóvenes, pensión, protección a los trabajadores migratorios, organización de la educación vocacional y técnica de los trabajadores. etc." (24)

(24) Sepúlveda, César. Derecho Internacional. 2da. Ed. Porrúa, - S.A. México, D.F. 1984. Págs. 314 y 315.

C) LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS ESTADOS AMERICANOS

Desde aquella conferencia de Washington de 1889 en que se han reunido los pueblos de nuestro Continente, indolatinos y sajones en las conferencias panamericanas, en las de los estados de América, miembros de la OIT y en reuniones de juristas indolatinos e iberoamericanos que dialogaron sobre temas comunes, se manifestó de una forma objetiva el abismo que nos separa, pero sin embargo existe una esperanza en la idea en la defensa de los derechos humanos en la cual existe una uniformidad de criterios.

1.- Las conferencias panamericanas: En 1923 se seleccionó a Santiago de Chile, para la celebración de la V Conferencia, en la que se declaró únicamente "el trabajo humano no debe ser considerado como mercadería o artículo de comercio postulándose entre otras, algunas recomendaciones en materia de previsión social: trabajo de las mujeres y de los menores, riesgos de trabajo y habitaciones.

En la IX Conferencia celebrada en Bogotá Colombia en el año de 1948, fue aprobada la Carta Constitutiva de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y en sus artículos 25 y 29 fue reconocido el derecho de los hombres a la seguridad económica: "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." De igual modo, fue aprobada la declaración americana de los derechos del hombre, en que se ratificó la necesidad de la seguridad social.

En el pronunciamiento sobre la justicia social y la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, se contiene una segunda confirmación del principio de la seguridad social.

2.- Las conferencias de los estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo: La OIT además de conferencias universales, organiza conferencias regionales para analizar los problemas particulares de una región. Los dos primeros fueron en el año de 1936 en Santiago de Chile y en 1939 en La Habana. Sucediéndose otros, en diversos estados, entre estos estuvo México en 1974, siendo la de Buenos Aires en 1961 en la que se responde más formalmente a la necesidad de una seguridad social: en la cual, se dice que estando concientes del momento histórico por el que atravesaba América y la urgencia para lograr un auténtico progreso económico y social de los pueblos en condiciones de libertad y dignidad y seguridad económica, para que permitan al individuo satisfacer sus necesidades espirituales y materiales, entendiéndose que libertad y dignidad implica eliminar la miseria, se fortificó el principio de que toda política o medida de índole nacional o internacional debe juzgarse según al grado que contribuya a que todos los seres humanos tengan derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en un marco de libertad y dignidad de seguridad económica y en igualdad de oportunidades.

3.- Las conferencias interamericanas de seguridad social:

Fue Santiago de Chile la sede para esta conferencia, donde el 19 de septiembre de 1942, terminó con una

significativa declaración Americana.

Refiriéndose esta conferencia, a que la libertad y dignidad son atributos esenciales e inapelables de la personalidad humana, y para gozar de libertades fundamentales de pensamiento, expresión y actividad, todo hombre y mujer debe estar biológica y económicamente protegido frente a los riesgos sociales y profesionales, en función de una solidaridad organizada. Las naciones americanas tienen la aspiración común de pugnar por el bienestar espiritual y material de los individuos y familias. Por lo que es la sociedad la que debe encontrar en un esfuerzo solidario de todas las naciones y de todos los hombres, una nueva inspiración para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida.

En el año de 1952 en la Conferencia de México se manejó el lema de Zapata, "tierra y libertad" por este motivo se decidió la extensión de la seguridad social a los campesinos. Es en 1960, en la segunda Conferencia de México, en donde se aprueba una nueva y más amplia Declaración de principios; la seguridad social, implica que se garantice para cada ser humano, el contar con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad. De manera que permita el disfrute de los bienes materiales, morales, culturales y sociales que la civilización ha creado para beneficio del hombre; establecer las condiciones necesarias para que cada persona y cada pueblo pueda vivir sin temor, sin amenazas y sin recelos; el permitir que cada hombre perfeccione su capacidad, el rendimiento de sus esfuerzos y la utilidad de sus tareas, para que a su vez pueda obtener un sano bienestar en beneficio de su familia, de su comunidad y -

de su nación; sin dejar de advertir que la prosperidad debe ser indivisible y comúnmente compartida para que se refuerce la democracia política, la democracia económica y el disfrute de la seguridad social.

4.- Los congresos y jornadas iberoamericanas de derecho del trabajo y de la seguridad social.

En 1963 en Lion, Francia fué celebrado el III Congreso de la Asociación Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, fue un grupo de profesores latinoamericanos y españoles los que iniciaron los congresos y jornadas iberoamericanas del derecho del trabajo y de la seguridad social, señalándose Madrid, España; para que fuera celebrado el primero de ellos. Sin tocar, el tema de la seguridad social en este congreso, ni en los Congresos de Lima, 1967 y Sevilla, 1970. Fue en una jornada iberoamericana, celebrada en la ciudad de Belem, bajo los auspicios de la Universidad Federal de Pará, en donde se dió la Declaración de Belem, y se plasmaron las ideas que abrirían las puertas al pensamiento futuro:

"El derecho del trabajo y el de la seguridad social constituyen uno de los aspectos más dramáticos de la lucha por libertad y dignificación del trabajo y por la garantía a todos los hombres de condiciones que les permitan elevarse sobre la vida meramente material, a fin de contemplar y colaborar en la creación de los bienes y valores más altos de la civilización y de la cultura... El derecho del trabajo y el de la seguridad social tienen como meta la justicia social, cuya esencia consiste en la garantía de la salud, la vida, la libertad y la dignidad del hombre... Los dos estatutos poseen el mismo fundamento y la misma finali-

dad, que es la persona humana... El derecho del trabajo y el de la seguridad social afirman los nuevos derechos del hombre, paralelos a los proclamados en las declaraciones de los derechos individuales... La seguridad social debe merecer especial consideración en los planes nacionales de desenvolvimiento, por su condición de instrumento económico social fundamental y debe extenderse a toda la población necesitada en el menor espacio de tiempo posible." (25)

Fue en el IV Congreso de Sao Paulo en 1972, donde el tema adoptado intencionalmente fue la seguridad social y la gente del campo, tema que originalmente rezaba la seguridad social y los trabajadores rurales, pero hizo notar el ponente que en el campo de América existían muchos campesinos que no eran trabajadores dentro del concepto de leyes del trabajo y que requerían la misma protección. La ponencia justificó el cambio terminológico:

"Entendemos por gente del campo a todos los seres humanos que ponen su energía de trabajo al servicio de la tierra, de sus productos vegetales, de sus bosques y de los animales que se alimentan directamente de ella; o con otra fórmula: son las personas físicas que ejecutan los trabajos propios y habituales de la agricultura, de la ganadería y forestales, independientemente de la condición o categoría dentro de la que actúen. Estas palabras finales consagran la amplitud del concepto, del que pensamos puede hacerse una división general: un primer grupo se integra -- con los campesinos libres, los pequeños propietarios, los ejidatarios, los miem

(25) Cueva, Mario de la. Ob. cit. Pág. 44.

bros de sociedades cooperativas o de formas de explotación colectiva de la tierra y otras semejantes; de ellos puede decirse que cultivan la tierra por sí y para sí mismos. El segundo grupo está constituido por los trabajadores rurales o trabajadores campesinos, que son los hombres que ponen su energía de trabajo a disposición del propietario o arrendatario de una hacienda, finca, propiedad o predio rústico." - (26)

De esta forma es expresado uno de los elementos del tránsito de la previsión social a la seguridad social, pues en tanto aquella, se limitó a los trabajadores asalariados, la segunda, tiene la idea de efectuar sus beneficios a todos los hombres en estado de necesidad. Surgiendo conforme a estas ideas, conclusiones con un deseo purísimo de justicia social. El maestro Mario de la Cueva, en su obra El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, expresa los siguientes puntos, que conducen a que se exprese una seguridad social extendida a personas que ejecutan trabajos en el campo:

- 1.- La seguridad social de la gente del campo, debe extenderse a todas las personas que ejecutan materialmente los trabajos de la agricultura, de la ganadería y forestales, por cuenta propia o ajena, a sus familiares y a las personas que se encuentran en situación de desempleo.
- 2.- La seguridad social debe proporcionar a la gente del campo las mismas prestaciones, e iguales en cantidad y calidad, a los que concede en la ciudad.

3.- Los recursos de la seguridad social, independientemente de su origen, deben proporcionar a la gente del campo una existencia decorosa.

4.- Para sus fines en el campo, la seguridad social exige una reforma agraria integral.

5.- La aplicación de la seguridad social a la gente del campo es una medida urgente, a fin de elevar de inmediato sus condiciones de vida.

Declaración iberoamericana de los principios fundamentales del derecho del trabajo y de la seguridad social:

La delegación mexicana, durante el Congreso de Sao Paulo, hizo recordar a los delegados de los diferentes países de América, que la primera declaración de derechos sociales se dictó en la ciudad de Querétaro en 1917; también hicieron mención de que en la III Conferencia Internacional de Seguridad Social, de Buenos Aires, en 1951, fue la delegación Argentina la que propuso se gestionara una declaración universal de los derechos del trabajador. Con estos dos precedentes, el Comité organizador del V -- Congreso Iberoamericano, en México 1974, sugirió a todas las universidades y maestros iberoamericanos de las disciplinas de la Seguridad Social, Derecho del trabajo, etc., se preparara una declaración, que sería proclamada en Querétaro.

La declaración principiaba, haciendo mención de la filosofía y los ideales supremos del derecho del trabajo, anotando en el primero "el trabajo del hombre es la

actividad creadora e impulsora del progreso social, de la civilización y de la cultura de los pueblos y de la humanidad." Encontramos en el considerando segundo la expresión "en todas las naciones iberoamericanas se escucha un clamor insistente en favor de la equitativa distribución de la renta nacional y de una auténtica justicia social." Y como resultado de estas primeras consideraciones, el apartado quinto, es una explicación de la relación entre la economía y la justicia social." La riqueza de cada pueblo debe tener como finalidad fundamental, satisfacer decorosamente las necesidades de todos los hombres." No es, sino hasta el considerando octavo en que se plasma de una forma más elevada la idea de la seguridad social:

"La incertidumbre en el presente y más aún en el futuro del hombre que vive de su trabajo, aunada a las carencias económicas para hacer frente a la adversidad, dieron nacimiento a la idea de la seguridad social, cuya esencia consiste en el deber de la sociedad y de la economía, fundada en el principio de la solidaridad de los hombres y de los pueblos, de satisfacer la necesidad humana desde la concepción del ser hasta su muerte, proporcionando los recursos adecuados para su nacimiento, su subsistencia, su educación y su capacitación para el trabajo y un ingreso que le permita conducir una existencia decorosa." -

(27)

Ambos, el párrafo séptimo de los principios generales y la parte cuarta, son los que se ocupan especialmente de la seguridad social, el primero contiene un reconocimiento del deber de la sociedad de proveer a la seguridad

(27) Cueva, Mario de la. Ob. cit. Pág. 46.

social. "El trabajo humano como función social, engendra el deber de la sociedad de asegurar a quien cumple su deber de trabajar, una existencia decorosa en el presente - y en el futuro." En la sección cuarta revela la convicción de los congresistas de que la declaración debía contener no los principios y normas institucionales ya conocidas, sino los que deberían usarse en el mañana para resolver el problema en forma integral. "La seguridad social debe ser una solución integral del problema de la necesidad, y deberá contribuir, además, a una distribución efectiva de la renta nacional.

En el número uno, se da una contemplación general en que dispone que, "todos los seres humanos tienen derecho a la seguridad social en condiciones de igualdad, libertad y dignidad." De tal manera que la seguridad social, se extiende a todos los seres humanos, lo que generó un rompimiento con el principio de que la seguridad social limitaba sus beneficios a los trabajadores asalariados. En segundo lugar, la seguridad social se eleva a la categoría de derecho de todos, sin más requisito que el estado de necesidad. Y para terminar, nos encontramos con las ideas universales de igualdad, libertad y dignidad.

En el número tres, se ratificó que si bien, el fin inmediato de la seguridad social es evitar la miseria, las naciones deben desarrollar, "programas de pleno empleo y de justa retribución y promover el bienestar material y cultural de todos los pueblos" esto es, la seguridad social no será solamente una institución reparadora de riesgos, sino que arrojará una mirada sobre el problema del trabajo, la seguridad de una actividad digna, que pro

duzca un ingreso suficiente para una vida decorosa, con el esfuerzo en la creación de sistemas de recreación y de cultura.

En ninguna reunión se ha planteado el problema de el porvenir de la seguridad social y su financiamiento. La Declaración iberoamericana, en el número cuatro pronunció un principio sumamente importante "de la responsabilidad de la economía:" cualquiera que sea el régimen económico, capitalismo o socialismo, u otro distinto, la economía de cada pueblo tiene como misión inquebrantable la satisfacción de la necesidad de todos. Es así como se supera, la idea de Beveridge de que la seguridad social debe financiarse con las aportaciones de trabajadores y empresarios; el numeral cuarto lo expresa de esta manera:

"La economía de cada pueblo y la cooperación de las naciones iberoamericanas deben aportar los recursos necesarios y crear los sistemas financieros adecuados para cubrir los gastos que demanda el cumplimiento de los fines de la seguridad social." (28)

Los apartados siguientes a la sección cuarta de la Declaración se crean sobre la base de que son beneficios mínimos, sin embargo son, el catálogo amplio.

"Asignaciones de orfandad o familiares en beneficio de los niños; subsidios a jóvenes para su capacitación técnica y profesional hasta el nivel universitario, si lo justifican sus aptitudes; seguros de maternidad, enfermedad, invalidez, vejez, muerte del jefe de la fa

(28) Echea, Mario de la. Ob. cit. Pág. 46.

milia, desempleo involuntario, gastos extraordinarios, daños causados por el trabajo, subsidios o asignaciones familiares y de orfandad y otros semejantes; sistemas de rehabilitación, habitaciones; cuidado especial de la maternidad; guarderías infantiles; protección al patrimonio de familia; seguridad e higiene en todos los centros de trabajo." (29)

El número ocho: habla de que las pensiones y las prestaciones en especie deben ser iguales, cualquiera que sea la naturaleza del hecho que cause el daño, debiendo adecuarse periódicamente al costo de la vida.

La norma tiene dos aspectos fundamentales, el primero es la reafirmación de una idea básica de la seguridad social la cual dice que su propósito no es tanto reparar un daño, cuanto satisfacer la necesidad. El segundo es la adecuación periódica al costo de la vida, la cual se propone evitar la disminución del poder adquisitivo de las pensiones.

(29) Cueva, Mario de la. Ob. cit. Pág. 48.

C A P I T U L O I I I

IDEA Y PROYECCION FUTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social futura, debiera fincarse en un cumplimiento efectivo de los ordenamientos que con tal fin se han expedido, en nuestro sistema de gobierno. La idea de la seguridad social debe coincidir con la fórmula de justicia que Marx acuñó en la célebre carta del 5 de mayo de 1975, a William Brake, y que transcribo a continuación:

"De cada quien según sus aptitudes, a cada quien según sus necesidades." (30)

RAZON E IDEA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La asamblea nacional de Francia de 1789 y el Congreso Constituyente de 1916/17, marcó dos períodos históricos, dos pueblos plantearon un ideal jurídico como la base y el fin de la estructura política de las dos sociedades. La filosofía de la ilustración, dejó de ser una discusión teórica para convertirse en una fuerza jurídica al servicio de los derechos naturales del hombre; es en Querétaro, donde el pueblo mexicano confirmó la idea de los derechos sociales, como segunda fuerza jurídica al servicio de los campesinos y los trabajadores. Con los precedentes de la constitución francesa de 1793 y las palabras de Bolívar en el discurso de la Angostura, se transformó la idea de la seguridad social, en una realidad de la seguridad social.

Mario de la Cueva habla de los nuevos derechos na

(30) Cueva, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Edit. Porrúa, S.A. México, 1981. Pág. 49.

turales del hombre, sin entenderlos como derechos derivados de la naturaleza de un hombre abstracto, sino como la transposición jurídica, de las necesidades materiales y espirituales de los hombres, a los que la sociedad debe dar satisfacción. Los nuevos derechos sociales, comparten con los derechos individuales de antaño, su universalidad y su irrenunciabilidad. Ahora bien, cuando la sociedad no cumple el fin para el cual existe, y cuando la fuerza de poder es un obstáculo para el triunfo de la vida, los hombres en estado de necesidad, como sostuvo Rousseau en el contrato social, "obran mejor suprimiendo las cadenas de un orden jurídico caduco creando uno nuevo, armónico con las necesidades humanas." (31)

Las declaraciones de derechos de los siglos XVIII y XIX y entre ellas, en forma principal, las nuestras de Apatzingán de 1857, se propusieron resolver anhelos de libertad de los hombres frente al absolutismo de los reyes y el gobierno, si bien, la declaración de derechos sociales de Querétaro, en el problema del derecho del trabajo, dió las bases para la existencia decorosa de los trabajadores y de los campesinos en su vida cotidiana y en la previsión social también, aseguró el futuro de las víctimas de los riesgos del trabajo, con el fin inmediato de la seguridad social, que menciona en la declaración iberoamericana de los principios fundamentales del derecho del trabajo y del de la seguridad social, cuyo objeto es evitar la miseria mediante una solución integral del problema de la necesidad.

(31) Cueva, Mario de la. Ob. cit. Pág. 50.

A) PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A continuación enlisto, algunas características propias de la seguridad social:

- 1.- El sentido universal de la seguridad social; en el tránsito de la previsión a la seguridad social, fue a consecuencia de un cambio en las ideas, pues la primera nació unida al de recho del trabajo y compartió, de una forma general, sus características; mientras que la seguridad social se elevó sobre las con sideraciones políticas y se plantó firme, con un sentido de universalidad, que conlleva un sen tido profundo, de la eternidad, como el pen samiento y la acción destinados a resolver, en forma total, en el presente y en el futuro, y en todos los pueblos, el problema de la necesidad.
- 2.- Consideración acerca de las relaciones entre derecho del trabajo, la previsión y la seguridad social; los tres estatutos tienen una causa común entre ellos, la miseria que impe ra en grandes masas de población de nuestro planeta y la explotación del hombre por el hombre; que conducen a proponer una finalidad única; que el hombre tenga realmente una mejor forma de vida. En tanto que la pre visión social, como el de recho del trabajo na cieron de y para las clases sociales al igual que, observar exclusivamente al hombre, a fin

de resolver el problema de su necesidad.

Sin ninguna duda, en el mundo capitalista, la seguridad social, conserva su categoría de de recho de clase, entendiendo el concepto, no como suma de los trabajadores asalariados, si no como la totalidad de los hombres que viven de su trabajo; en oposición, a los que explotan su riqueza.

Esta condición no podrá darse en el mundo del futuro porque de él, desaparecerá la división de la sociedad en poseedores y desposeídos y en consecuencia las clases sociales.

Consecuentemente, la idea y la naturaleza de la seguridad social serán idénticas, en el tiempo y en el espacio, tanto en el capitalismo como en el socialismo, pero es en éste último, en el que se cumplirá integralmente su destino según afirma Mario de la Cueva, porque ahí se identificará con una concepción nueva de la justicia; en la sociedad del futuro la meta de la justicia, será la seguridad social, que conducirá a la satisfacción de la necesidad de cada persona.

No se puede decir lo mismo del derecho del trabajo, un derecho de la clase trabajadora, que pugna con la clase poseedora, más tarde tendrá que ir desapareciendo éste derecho de clase y solo quedará el derecho individual del trabajo, porque nunca deberán repetirse los salarios de hambre ni las jornadas de sol

a sol, pero no podemos decir lo mismo del de
recho colectivo, instrumento de lucha de la
clase trabajadora, que propugna por una so-
ciedad sin clases, que en una civilización fu
tura, no tendrian ya cabida.

3.- La seguridad social y el orden jurídico: La
previsión social nació y vivió como una par-
te del derecho del trabajo, unidad que pode-
mos constatar en las palabras de Mario de la
Cueva:

"... la previsión social es una obliga-
ción de los empresarios, derivada de las
relaciones de trabajo, como lo es el sa-
lario, del que, en última instancia, for
ma parte, como su promulgación para el
futuro: y por esto es parte esencial
del derecho del trabajo." (32)

La separación de la seguridad social y el derecho
del trabajo ya no se encuentra a discusión en estos momen-
tos; y se puede expresar que la primera, tiene la ambición
de extenderse a campos que tradicionalmente pertenecen al
derecho del trabajo; y en la sociedad del porvenir es pro
bable que lo que subsista del derecho del trabajo, se fu
sione con la seguridad social en un estatuto, que de acuer-
do con el considerando octavo de la declaración iberoame-
ricana del derecho del trabajo y del de la seguridad so-
cial, señala:

"... satisfaga la necesidad humana des
de la concepción del ser hasta su muer-

(32) Cueva, Mario de la. Ob. cit. Pág. 51.

te, proporcionando los recursos adecuados para su nacimiento, su subsistencia, su educación y su capacitación para el trabajo y un ingreso que le permita conducir una existencia decorosa." (33)

En una clasificación de la seguridad social en el orden jurídico, la colocamos dentro del derecho social.

LA RESPONSABILIDAD DE LA ECONOMIA Y SEGURIDAD SOCIAL

Ya se ha hecho referencia, a la nueva idea de justicia contenida en la carta de Marx a Brake, que sirvió para criticar el programa de Gotha del partido obrero social demócrata, fundado por Fernando Lasalle, y que da a esta idea la solidaridad de todos los hombres y todos los pueblos. En su primera parte, expresa el deber de cada persona de usar todas sus potencias materiales y espirituales para bien de la comunidad, en tanto que en la segunda, reconoce el derecho a recibir, a cambio de su esfuerzo, todo lo que necesita. Aunque Marx, no creó el término seguridad social es indudable que su sentencia es parecida a la idea que pronunció Bolívar en su discurso de la Angostura.

El francés Georges Ripert, señaló los beneficios y la tragedia de los herederos de la persona que moría en la época del capitalismo clásico: "La muerte de un hombre acaudalado enriquecía a sus parientes. La de un obrero privaba a una familia de su sostén." (34)

(33) Cueva. Mario de la. Ob. cit. Pág. 52.

(34) Ibidem.

La tragedia obrera es evidente en este período y queda evidenciado con las palabras del maestro: "la democracia busca un derecho nuevo, pues está convencida de que al progreso material debe corresponder un progreso moral y social; y si esta lucha fuera el último ideal que le queda, habrá que convenir que no carece de belleza." (35)

Continúa diciendo Georges Ripert:

"... que la democracia verdadera no puede admitir una organización que separa en la explotación económica los beneficios y los riesgos", porque, añade, "la justicia del mañana, antes que buscar al autor del daño, mirará a la víctima." - (36)

De todo esto, concluye, se está operando un cambio, que va de la idea de la responsabilidad, a la de la reparación del daño; y si no se llegara a encontrar al autor de éste, la colectividad cubrirá la reparación. En estas frases puede apreciarse una nueva fundamentación ética de la justicia social.

1.- Individualismo jurídico: son tres las doctrinas que determinaron la estructura del derecho, desde la época romana hasta el código de Napoleón:

- a) La propiedad privada,
- b) La libertad de contratación, y
- c) La responsabilidad por culpa.

Principios que se empezaron a reflexionar en nuestra declaración de derechos sociales de 1917.

a) La propiedad privada: se ha escrito mucho sobre el tema, por esta razón, solo señalaremos la idea que de ésta, tenía Rousseau en su obra el Contrato Social:

"El Estado nace porque nace la propiedad privada y como consecuencia las invenciones humanas. "El primer hombre a quien, después de haber levantado un cerco alrededor de una parcela de tierra, se le ocurrió pensar y decir: esto es mío, y encontró gente suficientemente ingenua para creerlo, fue auténtico fundador de la sociedad civil." (37)

De esta forma tuvo nacimiento la propiedad privada, que ha ocasionado tantos enfrentamientos entre los individuos y naciones enteras.

b) La libertad de Contratación: Desde la época de Roma, la prestación de un trabajo personal a otra persona era un negocio jurídico privado, en que únicamente intervenían el prestador y el dador de servicios para fijar con libertad las obligaciones de cada uno. Siendo la locatio conductio operarum, el contrato de arrendamiento de esclavos y animales, que se aplicó y fue modelo que persistió hasta principios de nuestro siglo. En dicha relación jurídica, el arrendador y el arrendatario de servicios quedaban solamente obligados a cumplir lo pactado y a reparar los daños que ocasionaran sus actos culposos. No teniendo cavida en ese sistema ni la previsión, ni la seguridad social.

(37) Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. 5ª ed., Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1980. Pág. 226.

c) Doctrina tradicional de la responsabilidad.

Es una concepción individualista y subjetiva.

Primero. Porque su postulado más importante era que en exclusiva el hombre o una persona jurídica, podría ser declarado responsable de las consecuencias de un hecho positivo o negativo.

Segundo. En cuanto a que, la causa o razón de la imputación era la culpa del autor del acto dañoso. De tal forma que, los maestros civilistas, de ésta concepción, fueron los que lucharon para atemperar el rigor de los principios con los siguientes postulados: la responsabilidad por el hecho de las cosas y semovientes que se tenían bajo cuidado, la responsabilidad por el hecho de las cosas, que posteriormente condujo a la teoría del riesgo profesional, y la responsabilidad por el uso abusivo de los derechos.

d) Del individualismo de la responsabilidad a la responsabilidad de la economía.

Si bien es cierto, que la idea de la seguridad social sacudió los cimientos del capitalismo individualista, también es cierto que nos encontramos ante una contradicción, a pesar de que la idea se ha logrado afinar en su esencia y también de que muchos profesores y escritores y aún algunos gobiernos reconocen su bondad. debido a que las fuerzas económicas y políticas del capitalismo hacen que su realización total permanezca incierta. prisionera de las concepciones y soluciones viejas.

En la vida de las grandes ideas se dan dos grandes momentos.

- 1.- la destrucción de los principios hasta entonces dominantes.
- 2.- la afirmación de los nuevos principios.

La idea de la seguridad social tuvo que demostrar la falsedad de la creencia en el hombre aislado, viviendo en un estado de naturaleza, con un derecho a todo y al mismo tiempo, a nada. Era el burgués, carente de sentido ético y preocupado únicamente en un bienestar social.

Con estas formas de pensar, la humanidad requería de nuevas ideas es por esto que, tanto los hombres, como las naciones y las comunidades internacionales lanzaron el principio de que, "la vida humana, por sólo el hecho de serlo, tiene derecho a su seguridad presente y futura, a fin de que pueda desarrollarse libre y plenamente." (38)

Tomando como referencia el párrafo anterior, se maneja una nueva ordenación de los valores éticos ya que, si fuera de otra forma, entonces el hombre no estaría ordenando la economía, sino ésta, a aquél.

El maestro, tantas veces referido, Mario de la Cueva coincide con Marx y con el pensamiento de algunos sectores de la iglesia católica, en cuanto al conflicto histórico entre el trabajo y el capital.

De todo ello, podemos llegar a la conclusión de que, la seguridad social es una idea ética, conforme a la cual, "los valores humanos, que son los valores éticos,

(38) Cueva, Mario de la. Ob. cit. Pág. 64.

privan sobre los de la economía que son de naturaleza mate
rial." (39)

A esta idea nueva se le a otorgado la denominación de la responsabilidad de la economía, en que se le confie re un sentido universal, de la misma universalidad del hom
bre, y que conduce a deducir, que también es independiente de la ordenación política, ya sea capitalista, socialista u otra cualquiera, aún no imaginada.

Es preciso resaltar que, se utiliza el término res
ponsabilidad de la sociedad porque siguiendo la concepción marxista, la sociedad, en su aspecto esencial, no es más que, la totalidad de sus relaciones de producción, y aún no se ha llegado a aceptar esta doctrina. es decir que se puede hacer notar a quien no la acepte, que los recursos materiales de una sociedad provienen necesariamente del conjunto de sus relaciones de producción, formula que es idén
tica a su economía, es éste, el que sería fundamento final de la idea: Los deberes materiales de una sociedad, tienen que derivar de la totalidad de sus relaciones de producción.

UNIVERSALIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Dentro de la universalidad se encuentra la seguri
dad social, cuya naturaleza es auténtica. Dicho esto, debemos mencionar que, los seguros sociales nacieron por

(39) Cueva, Mario de la. Ob. cit. Pág. 55.

la presión del movimiento obrero con el objeto de asegurar el futuro del trabajo asalariado, sin embargo, y no obstante su gran valor, tuvieron una visión limitada hacia un sector de los hombres que viven de su trabajo. Es necesario decir aquí, que la idea de la seguridad social respondía a un clamor universal sobre la exigencia de una paz necesaria en la tierra y de justicia en cada nación, por lo que rompió todas las limitaciones, de modo que, contempló al hombre en sí mismo, y sin ningún calificativo, se adelantó a las exigencias concretas, haciendo frente a la necesidad, de manera que entendido en su significación más amplia, condujo a señalar los caminos para la vida del futuro de todos los seres humanos, que deberá fincarse sobre la base de su trabajo en el pasado y en el presente.

SUPRESION DE LA NOCIÓN DEL RIESGO

El propósito de la seguridad social del mañana, ya no partirá de la noción del riesgo, en vista de que su propósito, es cubrir la necesidad, dondequiera que se presente. El término riesgo, como se le define, no coincide con los fines de la seguridad social, en razón de que verbigracia; la maternidad o la educación de los hijos o la capacitación de los trabajadores, no concuerdan con la definición.

El diccionario de la Real Academia, define el riesgo, como la contingencia o proximidad de un daño, agregando además, que es cada una de las contingencias, que pueden ser objeto de un contrato de seguro.

La definición de riesgo arriba señalada, está totalmente superada actualmente, en virtud de que existen riesgos, en el sentido de acontecimiento, que no constituyen un daño, sino que más bien, son fuente de alegría. Por otra parte, el negocio jurídico privado del contrato de seguro donde el asegurador típico, fija limitativamente los acontecimientos que serán objeto del seguro, de tal forma que no atiende a las personas, ni su necesidad, sino la realización o no realización del riesgo asegurado.

Por ejemplo, los seguros sociales del siglo XIX, tomaron como base la tipificación escrupulosa de los riesgos asegurados. Cuando por el contrario, la seguridad social tiende a cubrir la necesidad de las personas, vertiendo su ayuda sin considerar, ni la causa, ni el origen.

No se debe soslayar, el hecho de que existe una corriente que señala la transmutación del riesgo -posibilidad o condición, al riesgo- causa; esta teoría que tiene como fundamento, la causa que originó el riesgo, lo cual no debe ser aceptado puesto que lo fundamental en la seguridad social, debe ser el estado de necesidad de un ser humano, independientemente de la causa que lo originó.

En concordancia con esto, el Artículo 131 de la Ley del Seguro Social dispone que, para gozar de las prestaciones del seguro de invalidez se requiere que al declararse ésta, el asegurado tenga acreditado el pago de ciento cincuenta cotizaciones semanales. La disposición, a que hacemos referencia, es bastante criticable, debido a que no responde al espíritu que sustenta la seguridad social del futuro, en razón de que la persona que no llega a cubrir las ciento cincuenta cotizaciones semanales, será

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

condenada por la sociedad a la miseria o a vivir de la caridad pública.

LA SEGURIDAD SOCIAL COMO SOLUCION TOTAL DEL PROBLEMA DE LA NECESIDAD.

La seguridad social como ha sido ya señalado a lo largo del presente trabajo, es una disciplina joven y con mucho camino aún por andar. Es claro que, existen a partir de la declaración de derechos sociales de Querétaro un mínimo de beneficios. Acorde con un supuesto catálogo - de este mínimo de beneficios se pueden señalar los siguientes:

a) La defensa de la maternidad, que lleva implícita la asistencia médica, y el cuidado de la madre y de los hijos; el pago del salario o del subsidio adecuado si se tratara de una trabajadora libre, además de la conservación del empleo.

b) La seguridad del nacimiento, de la existencia decorosa del niño y de su educación obligatoria, continuando con la media, la media superior y superior, si demuestra aptitudes para estas últimas.

En relación con los párrafos anteriores, todo ello es la defensa y protección del niño llendo, desde la concepción hasta su capacitación. Es conveniente para ello, también tomar otras medidas tales como los subsidios o asignaciones familiares, esto como primera medida. Como segunda medida se presenta, el subsidio o asignación de or

fandad para que el niño viva en un estado de seguridad y pueda desarrollarse en perfectas condiciones, tanto físicas como intelectuales.

c) La seguridad social debe estar presente desde la concepción del ser y el nacimiento del niño, hasta que sea un joven y esté suficientemente capacitado para luchar y triunfar en la vida social.

d) La protección en los niveles de vida, debe darse para asegurar una subsistencia decorosa en la vejez, en la invalidez y en general de la adversidad.

e) Un sistema de albergues para jóvenes excursionistas cuya finalidad, es que puedan recorrer el país a precios moderados, fomentar los deportes e instalación de parques y gimnacios; y a su vez difundir la cultura en general.

f) Mecanismos para la protección del empleo, que deben ser por lo menos dos; el primero, es la prevención en una política de pleno empleo y la segunda, una medida reparadora.

g) El principio de la igualdad de tratamiento para todas las personas y en todas las hipótesis que se pudieran presentar. El objetivo primordial, de la seguridad social no es reparar un daño, sino satisfacer la necesidad de todos los individuos, sin ninguna distinción como la que efectúa en relación al riesgo de trabajo y al riesgo natural lo cual, no debería hacerse por la razón ya anteriormente expuesta.

h) Vinculada con la anterior, la teoría del riesgo profesional, consistía en una división tripartita de las causas de accidentes de trabajo:

- 1.- Caso fortuito.
- 2.- La culpa del trabajador, y
- 3.- La culpa del empresario.

De acuerdo con los argumentos de esta última teoría, de que el empresario conforme a los principios del de recho civil, estaría obligado a pagar los daños causados por su culpa, no así los daños provenientes de un caso for tuito o de la culpa de la víctima en cuyo caso, se buscaba una compensación que sería menor, en virtud de culpa del empresario. En la teoría mencionada no se contemplaba el estado de necesidad del individuo, quien, no tenía la cul pa de su invalidez, vejez o algún otro caso de necesidad apremiante.

LA PERENTORIEDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Como sabemos, la necesidad es fuente de intranqui lidad, constituye ciertamente, una amenaza para la paz de cada pueblo, resulta urgente por tanto, que la seguridad social no deje de atender la injusticia social, encargándose de aplicar en forma constante, medidas y acciones con certadas para tratar de solucionarlo.

La seguridad debe ante todo, extenderse a toda la población necesitada en el menor espacio de tiempo posible. Como un ejemplo de éste, se manifiesta la aplica-

ción de la seguridad social a la gente del campo medida - que fue urgente, a fin de elevar con mayor rapidez, sus condiciones de vida.

B) DECLARACION DE DERECHOS SOCIALES EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1942.

El 9 de diciembre de 1921, el presidente Obregón envió al Congreso de la Unión un proyecto de ley para la creación del seguro obrero, proyecto que, no fue aprobado pero suscitó un gran movimiento doctrinal y legislativo.

El 12 de agosto de 1925, se promulgó la ley general de pensiones civiles de retiro, que posteriormente, fue substituida por la ley del 30 de diciembre de 1947, y ésta, a su vez, por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado del 28 de diciembre de 1959.

El decreto del 13 de noviembre de 1928, dio nacimiento, con carácter de obligatorio, a una sociedad mutua lista que con la denominación de seguro del maestro, funcionara y que evidenciaba como única finalidad, el auxilio pecuniario a los deudos de los maestros.

El 15 de enero de 1926, el presidente Calles promulgó la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacional, documento legal que fue modificado en diferentes ocasiones, hasta que el 18 de septiembre de 1961 se expidió de nueva cuenta, una Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, ha sido objeto de múltiples reformas.

Cárdenas, por su parte, también envió al Congreso un proyecto de ley el 26 de marzo de 1938, que no fue aprobado pero que sin duda alguna, influyó posteriormente, en forma relevante.

LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1942.

El 2 de junio de 1941, el presidente Avila Camacho designó una comisión técnica, integrada con representantes de los trabajadores, de los empresarios y del gobierno, presidida por el Ing. Miguel García Cruz, 13 meses después Secretario del Trabajo; en que, Ignacio García Te_lliez, presentó el proyecto al presidente y no es sino hasta el mes de agosto siguiente, en que se puso a disposición de las centrales obreras y de las organizaciones empresariales para su estudio y opinión.

Cuando se ve la posibilidad del mejoramiento de las condiciones de vida de la clase trabajadora, los empresarios utilizan todos los medios a su alcance para evitar, se restrinjan sus posibilidades de explotar el trabajador. De esta forma, ocurrió en los años de 1929 a -- 1931, cuando fue expedida la Ley Federal del Trabajo; la misma actitud se dió en los años de 1968 a 1970, durante la ley del trabajo vigente e idéntica actitud ante el proyecto de la Ley del Seguro Social.

La O.I.T., dió su opinión en la respuesta del 4 de agosto de 1942 y lo calificó de instrumento de realización de primer orden. Como tenía un gran apoyo internacional se continuo con el proyecto de ley del seguro social.

PRINCIPIOS BASICOS DE LA LEY DE 1942.

1.- Naturaleza del Seguro Social.

En el año que se expidió la ley predominaba en la doctrina del estado, en el derecho público general y en el derecho administrativo, la teoría de los servicios públicos. Por esta razón debería estar asegurada y controlada por los gobernantes, motivo por el cual, el Artículo primero de esta ley, establecía que el seguro social constituye un servicio público nacional, que se establece con carácter de obligatorio.

2.- Justificación de la institución.

En su exposición de motivos, pone de relieve que el ahorro individual no podía resolver el problema de la seguridad del futuro de los trabajadores, ya que el volumen de los salarios nunca permite reunir fondos suficientes para defenderse contra los riesgos naturales y profesionales. La otra justificación, es el deber del estado de procurar el bienestar presente y futuro de los hombres.

3.- Limitaciones del seguro social a los trabajadores asalariados y a los cooperativistas.

Los seguros quedaron limitados a los trabajadores asalariados de empresas privadas o estatales, de administración obrera o mixta, a los miembros de sociedades cooperativas de producción, cuya percepción periódica a cuenta de utilidades se asimiló al salario, y a los aprendices.

4.- Financiamiento salarial del Seguro Social.

Para financiar este sistema, se contaba en forma exclusiva, con el salario que recogió el sistema de las cotizaciones bipartitas, a cargo de los trabajadores y de los empresarios cuyas aportaciones deberían agregarse a las que efectuara el Estado. En tanto que el Artículo 30, consigna la posibilidad de que el empresario cubra su cuota y la de sus trabajadores. De la exposición de motivos ya referida, se dice que el régimen del seguro social representa un complemento del salario, llevado conjuntamente con una contradicción, pues el sistema de cotizaciones bipartita significa que el seguro social es financiado, por lo menos parcialmente, con el salario de los trabajadores, y no como un complemento del salario, sino como parte de él.

5.- Concepto de salario.

La ley lo define en su Artículo 18 como el ingreso total que obtiene el trabajador como retribución por sus servicios. Superando la vieja pretensión de los empresarios de que el salario era la cantidad que el trabajador percibe en efectivo por cuota diaria en la jornada ordinaria.

6.- Riesgos protegidos.

En la previsión social no se propuso como tema la satisfacción de la necesidad, sino la reparación de las consecuencias de riesgos concretos y predeterminados, por esta circunstancia en su apartado 2º incluyó, dentro del régimen del seguro, los accidentes de trabajo y las enfer

medades profesionales, las enfermedades no profesionales, la maternidad, la invalidez, vejez, muerte, y la cesantía involuntaria en edad avanzada.

7.- Beneficiarios.

La ley los dividió en dos grupos: los sujetos del seguro, trabajadores, cooperativistas y aprendices; y sus familiares y dependientes económicos.

8.- Prestaciones.

La ley las dividió en prestaciones en efectivo y prestaciones en especie. Las primeras, se cubrían a los incapacitados temporal o permanentemente para el trabajo y a sus familiares y dependientes económicos en caso de fallecimiento de algún trabajador; en tanto que las segundas se prestaban a la persona incapacitada por enfermedad o accidente y en los casos y términos consignados en la ley, a sus familiares y dependientes económicos.

9.- Consideraciones complementarias.

Esta ley constituyó el sistema más avanzado de América Latina. Su éxito fue consecuencia de la grandeza de la idea y según a juicio de la O.I.T., de la moderación y prudencia de sus normaciones, significó un avance, pero no como el que se hubiera querido.

REFORMAS DE LA LEY DE 1942.

A pesar de la grandeza de la ley, tuvo que ser ade

cuada a los cambios de la economía nacional.

El cobro de las cotizaciones fue una dificultad que se resolvió, con el decreto del 4 de noviembre de 1944, estableciendo, que los créditos quedaban asimilados a los fiscales, por lo que las autoridades hacendarias los cobrarían por medio del procedimiento económico coactivo. -- Otra reforma, lo fue el aumento del monto de las cotizaciones y de pensiones, consecuencia del crecimiento, cada dos años primero y después anualmente, de los salarios mí nimos y de los pactados en los contratos colectivos.

En la exposición de motivos del decreto legislativo de 1960, se dice:

"Es evidente que a partir de las reformas introducidas al Artículo octavo en 1959, los ejidatarios y pequeños propietarios agrícolas, los trabajadores independientes, urbanos, artesanos, pequeños comerciantes, profesionistas libres y aquellos que les fueren similares, quedaron incluidos dentro del régimen obligatorio. Por lo tanto, es conveniente, en estricta técnica jurídica, que aparezcan enumerados dentro del artículo cuarto." (40)

Como consecuencia de esto, condujo a una adición al Artículo primero de la ley que señala lo siguiente:

"El régimen del seguro obligatorio se instituye para garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección a los medios de subsistencia y los

(40) Cueva, Mario de la. Ob. cit. Pág. 73.

servicios sociales necesarios para el -
bienestar individual y colectivo." (41)

En la adición a este artículo ya se contempla el lenguaje de la seguridad social.

REFORMA A LA LEY DE 1973 Y 1974.

Se establecieron escuelas, enfermerías y demás ser
vicios necesarios a la comunidad de todas las negociacio-
nes agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra
clase de trabajo, a continuación se enumeran algunos de
los rubros:

- 1.- La educación de los trabajadores:
Las escuelas "Artículo 123 Constitucional."
Becas para los Trabajadores o sus hijos; capa
citación profesional.
- 2.- El servicio público del empleo.
- 3.- La habitación de los trabajadores.
- 4.- Higiene y salubridad y seguridad industrial.
- 5.- La reparación de los riesgos del trabajo.
- 6.- El bienestar de los trabajadores, y
- 7.- Los seguros sociales.

El 27 de enero de 1973 el Lic. Luis Echeverría fir-
mó la iniciativa de ley del seguro social, en cuyo cuerpo
se contempla la proyección de una seguridad social inte-
gral; que abarcara a toda la población, inclusive a los

(41) Cueva, Mario de la. Ob. cit. Pág. 73.

núcleos marginados. Una más justa protección ante ciertas contingencias desgraciadas de la vida que pudieran impedirle seguir contribuyendo con su salario al gasto familiar.

La iniciativa fue firmada el 4 de diciembre de 1974, por el presidente Echeverría y a rasgos generales se modificaron 19 Artículos con el propósito fundamental de proporcionar atención médica a otros miembros del grupo familiar, así como, de mejorar en general, el monto de las pensiones económicas que se incrementarían, además, con una cantidad anual concedida a título de aguinaldo.

C A P I T U L O I V

NATURALEZA JURIDICA DEL TRABAJADOR AL

SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS

Los trabajadores al Servicio de los Municipios, tienen la misma naturaleza jurídica que los trabajadores al Servicio del Estado, y éstos a su vez, tienen el mismo origen que los trabajadores en general, pero con matices un poco diferentes, dadas las funciones que desempeñan; por eso, a lo largo de las diferentes definiciones que se van a ir analizando encontraremos los mismos derechos y obligaciones que se les consignan a todos los trabajadores, ya que en su esencia principal se componen en su mayoría de la misma forma que éstos.

Por otra parte, a los Trabajadores al Servicio de los Municipios, les es aplicable en nuestra opinión, el Artículo 123 en su apartado B, por lo que cada Estado debe de regular a sus trabajadores municipales con los lineamientos que marca este precepto; en razón de las funciones estratégicas que desempeñan estos servidores públicos, no es posible que se les incluya en el apartado A del Artículo señalado.

Para esto, tomamos como valedero y justificable para hacer distinciones entre los trabajadores y sus derechos, la apología de la creación del apartado B en el Artículo 123; debido a las funciones y servicios que prestan en beneficio de la comunidad y al Estado y que sin esta regulación especial, se caería en un caos laboral, que resultaría perjudicial a todos y para el fin supremo de la nación, el cual, esta por encima de un grupo o sector de la sociedad.

A) CONCEPTO DE TRABAJADOR EN GENERAL

En el Artículo 3º de la ley de 1931, se define que

trabajador es toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual, o de ambos géneros en virtud de un contrato de trabajo.

La nueva ley, en su Artículo 8º señala que trabajador, es aquella persona física que presta a otra. física o moral, un trabajo personal subordinado.

En ambas definiciones se puede apreciar que no reunen los suficientes elementos para poder describir a un -trabajador.

Existen sobre el concepto de trabajador un carácter sustantivo y no adjetivo, ya que hay muchos trabajadores que nunca han trabajado y también hay otros muchos, que sin ser considerados propiamente como trabajadores, han trabajado toda su vida.

"Para el maestro Trueba Urbina, todos son trabajadores mientras para, Mario de la Cueva, trabajador es quien pertenezca a la clase trabajadora." (42)

Por lo que respecta a nuestra opinión, trabajador es la persona física que presta un servicio personal, corporal o intelectual o de ambos géneros, subordinado a otra persona física o jurídica por una relación de trabajo.

No es tan simple cambiar una definición de trabajo por ser tan complejo el uso que se le da al término, pero se podrían distinguir dos factores, el primero. resul

(42) Cavazos Flores, Baltasar. 35 Lecciones de Derecho Laboral. 3a. ed. Edit. Trillas. México, D.F., 1983. Pág. 81.

ta de un dato objetivo de la existencia de la relación subordinada. En estos casos no importaría el espíritu con que el trabajador participe en la relación, esto es, más o menos inclinado, en favor de la clase empresarial solo tomándose en cuenta la prestación de servicios concepto en el que descansa la ley. El segundo es la condición de trabajador, que dependerá solo de su actividad, sin tener en cuenta la existencia o inexistencia de un patrón determinado.

De acuerdo con esto puede aceptarse que existen trabajadores libres y trabajadores subordinados, pero sólo respecto de éstos últimos opera la legislación laboral. "En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del Artículo 123 constitucional en su Artículo tercero, se define que trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en listas de raya de los trabajadores temporales.

La Ley del Seguro Social en su sección tercera, cita otro tipo de trabajadores, que no define o menciona la Ley Federal de los Trabajadores, ésto acontece al mencionar a los trabajadores en industrias familiares y los trabajadores independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados. Y en el Artículo 206, dice: La incorporación voluntaria de los trabajadores a que se refiere la presente sección; en que continúa señalando una serie de requisitos.

En la primera definición no se da a conocer nada nuevo en el concepto, sino que éste, se cierra más debido

a que los trabajadores al Servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el Artículo 123 de la Constitución, ya que éste tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen. Gabino Fraga, señala que:

"El sentido de esta disposición es el de considerar que, en realidad, el Estado no tiene el carácter de patrono con respecto a sus servidores, tanto porque en la relación que se entabla no puede afirmarse que haya, de un lado, la empresa capitalista y, por otro, el elemento trabajo, como porque se considera que propiamente no existe contrato alguno, con motivo de la función pública." (43)

En cuanto a la segunda cita se contempla el concepto de trabajador independiente a trabajador no asalariado que las nuevas disposiciones legales y una parte importante de la doctrina empiezan a considerar seriamente, ya que abarca más ampliamente a un núcleo mayor de individuos, que necesitan de la protección de la seguridad social.

La seguridad social no tiene ninguna duda en cuanto a la definición de trabajador, ya que para ésta es toda persona que trabaja, es decir, todos los seres que integran una comunidad, núcleo de población, pueblo, u organización mundial de naciones y Estados.

Relación de Trabajo. Néstor De Buen Lozano, apun-
ta:

(43) Dahall Krauss, Miguel. Una Selva Semántica y Jurídica. Edic. UNAM, México, D.F. 1977. Págs. 33 y 56.

"Que la relación laboral es por esencia dinámica y que estamos presenciando en nuestros días la decadencia de los contratos."
(44)

El Artículo 20 de la ley federal del trabajo, considera que se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, a la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

Concluyendo el mencionado precepto que la prestación de trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado, producen los mismos efectos.

La relación de trabajo, se inicia en el preciso momento en que se empieza a prestar el servicio.

El precepto señalado anteriormente, no hace una diferencia exacta entre relación y contrato de trabajo, sino que más bien, los equipara a ambos cuando existen algunas diferencias entre los dos.

El autor Rubén Delgado Moya, en su obra el Derecho Social del Presente, propone una definición de relación de trabajo que dice:

"La relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la

(44) Cavazos Flores, Baltasar. 35 Lecciones de Derecho Laboral. 3a. ed. Edit. Trillas. México, D.F. 1983. Pág. 109.

Declaración de derechos sociales, de la ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias." (45)

Esta definición tiene más el aspecto de una descripción del fenómeno que un concepto de la relación de trabajo, pero la dificultad de hacerlo de otra manera y lo completo de esta definición hace que estemos de acuerdo con ella.

Las características principales que podrían deducirse de esta descripción son las siguientes:

a) El hecho constitutivo de la relación de trabajo, es la prestación de un trabajo subordinado.

b) La prestación de trabajo, por el hecho de su iniciación, se desprende del acto o causa que le dió origen y provoca, por sí misma, la realización de los efectos que derivan de las normas de trabajo, esto es, que se desprende una protección más adecuada para el trabajador.

c) Con la prestación del trabajo determina inevitablemente la aplicación del derecho del trabajo, porque se trata de un estatuto imperativo cuya vigencia y efectividad no dependen de la voluntad del trabajador y del patrón, sino únicamente, de la prestación del trabajo.

d) En la prestación del trabajo se crea una situación jurídica objetiva, que no existía anteriormente a la que se denomina relación de trabajo, la cual se inicia con

(45) Delgado Moya, Rubén. Derecho Social del Presente. Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1977. Págs. 408 y 409.

la actividad del trabajador, se aplica automática e imperativamente el derecho objetivo.

La relación de trabajo sería imposible sin la voluntad del trabajador ya que en el Artículo 5º de la constitución, se señala como una garantía individual, "a nadie se podrá obligar a prestar trabajos personales sin su pleno consentimiento." (46)

En otras palabras, desde el momento en que existe la prestación del servicio, inmediatamente existe la relación de trabajo, suponiéndose, que de la necesidad de la firma de un contrato de trabajo, existe un acuerdo de voluntades de ambas partes y por esta razón tiene todos los efectos jurídicos para el derecho del trabajo, por lo tanto, relación de trabajo y contrato de trabajo producen los mismos efectos jurídicos.

En relación con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, del Artículo 123 Constitucional, señala en su Artículo 2º; para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

La teoría de la relación jurídica del trabajo burgués se asemeja a la laboral, que la considera como el hecho objetivo de la incorporación del trabajador a la uni-

46) Delgado Nova, Buhón. Ob. Cit. Pág. 410.

dad burocrática en virtud del nombramiento o por aparecer en las listas de raya. Su esencia es institucional por cuanto, que la relación se rige por la ley que es tutelar de los empleados, resaltando consiguientemente, su carácter acontractualista. Ese artículo también adolece de un error técnico en su redacción, porque los titulares de las dependencias tan solo son representantes del órgano estatal, ya que la relación se establece entre el trabajador y el Estado.

Tratándose de relaciones burocráticas, puede obtenerse un derecho autónomo cuando los sindicatos de empleados públicos, obtienen determinadas ventajas o conquistas de los titulares de las dependencias.

CONTRATO DE TRABAJO

El Artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo señala, que se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, a la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

Diferencias entre el contrato de trabajo y relación de trabajo.

La relación de trabajo se inicia en el preciso momento en que se empieza a prestar el servicio; en cambio, el contrato de trabajo se perfecciona por el simple acuerdo de voluntades.

Por lo tanto, se puede dar el caso de que exista un

contrato de trabajo sin relación laboral, como en la celebración de un contrato en el cual se pacta que posteriormente se preste un servicio.

La existencia de la relación de trabajo hace que se presuponga la existencia del contrato, porque entre una persona que presta un servicio personal y la que lo recibe, se presume la vinculación laboral y la falta de contrato escrito es siempre imputable al patrón.

CONTRATO DE TRABAJO. SU EVOLUCION

Durante mucho tiempo estuvo regulado por el derecho civil, asimilado como contrato de arrendamiento, porque se sostenía que se rentaban los servicios de un trabajador a cambio de un salario.

El contrato de trabajo quedó durante mucho tiempo dentro del contrato de compra-venta.

Al paso del tiempo el contrato de trabajo llegó a desvincularse del contrato de compra-venta ya que este es instantáneo y en el momento en que se celebra se extingue la vinculación entre las partes y en cambio el contrato de trabajo es de tracto sucesivo y sus efectos empiezan a producirse para el futuro, precisamente en el momento en que se celebra.

El contrato de trabajo se equiparaba al contrato de sociedad, que así como había en ese contrato socios capitalistas y socios industriales, y lo mismo sucedería con el

contrato de trabajo, donde los patrones serian los socios capitalistas y los trabajadores los socios industriales que incluso tienen derecho a una participación en las utilidades de la empresa. tesis que tampoco fue aceptada porque siempre forma una persona moral distinta a la de los socios lo que no acontece en el contrato de trabajo.

Evolucionando a un contrato individual verbal, en la legislación de 1931, llegando a un contrato individual escrito, y posteriormente a contrato colectivo de trabajo y finalmente a contrato-ley.

JORNADA DE TRABAJO

Nuestro constituyente de 1917 en el Artículo 123, fracción primera, recogió las aspiraciones obreras limitando a la jornada de trabajo, estipulando que la duración de la jornada máxima será de ocho horas.

Nuestra Ley Federal del trabajo, en su Artículo 58, previene que jornada de trabajo es el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su trabajo.

La definición anteriormente mencionada adolece de incorrecciones ya que en realidad la jornada de trabajo es el tiempo durante el cual el trabajador presta sus servicios al patrón o los deja de prestar por causas imputables a él.

Nuestra ley laboral, señala que la duración máxima

de la jornada será de ocho horas para la diurna, siete para la nocturna y siete horas y media para la mixta. La jornada diurna comprendida entre las seis y veinte horas; nocturna la comprendida entre las veinte y las seis horas; y la mixta que abarca periodos de tiempo de las jornadas diurna y nocturna, siempre que el período nocturno sea menor de tres horas y media pues si comprende tres y media horas o más se reportará como jornada nocturna.

Nuestro texto legal también autoriza a los trabajadores y a los patrones a repartir las horas de trabajo a fin de permitir el reposo del sábado en la tarde o cualquier otra modalidad equivalente.

De igual forma, durante la jornada continua de trabajo se debe conceder al trabajador un descanso de media hora, por lo menos durante dicho descanso los trabajadores pueden tomar sus alimentos, si así lo desean, pero no existe obligación por parte de la empresa para conceder otra media hora para tomar alimentos.

Cuando el trabajador no puede salir del lugar donde presta sus servicios durante las horas de reposo o de comida, el tiempo correspondiente le será descontado como tiempo efectivo de la jornada de trabajo.

Se ha pugnado mucho por la jornada de cuarenta horas, que permitirá al trabajador integrarse más a su familia, resultando el trabajo más eficiente, ya que el descanso adicional le servirá de estímulo cuando reanude sus labores. Además deberá hacerse el pago de cuarenta y ocho horas de trabajo. Nosotros estamos de acuerdo con la semana de cuarenta horas con el pago de cuarenta y ocho.

Horas extras. Nuestra legislación laboral, previene que la jornada de trabajo puede prolongarse por circunstancias extraordinarias, sin exceder de tres horas diarias, y de tres veces por semana.

Además, la prolongación del tiempo extraordinario que exceda de nueve horas a la semana, obliga al patrón a pagar al trabajador el tiempo excedente con un doscientos por ciento más del salario que corresponda a las horas de las jornadas, sin perjuicio de las sanciones establecidas en esta ley.

Las horas de trabajo extraordinario se pagarán con el cien por ciento más de salario que corresponda a las horas de la jornada.

En caso de siniestro o riesgo eminente en que peligre la vida del trabajador, de sus compañeros o del patrón o la existencia misma de la empresa, la jornada de trabajo podrá prolongarse por el tiempo estrictamente indispensable para evitar esos males.

La Ley Federal del Trabajo, previene que los trabajadores no están obligados a prestar sus servicios por un tiempo mayor del permitido en este capítulo.

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado; señala que la duración máxima de la jornada diurna de trabajo será de ocho horas. Considerándose trabajo diurno el ya anotado.

Incluso, la ley de los Trabajadores al Servicio del Estado es muy similar con la Ley Federal del Trabajo, en

cuanto a la jornada mixta.

La ley trata de proteger la salud del trabajador, proporcionándole el descanso físico que debe tener para que su salud no se quebrante.

Por cada cinco días de trabajo, disfrutará el trabajador de dos días de descanso continuos de preferencia sábado y domingo, con goce integro de su salario.

SALARIO Y VACACIONES

En el inciso 3º del Artículo 427 del Tratado de Versalles, garantiza la obligación de dar a los trabajadores una remuneración que les permita un nivel conveniente de vida, según los criterios de lugar y tiempo en que viven.

Se ha señalado que el salario mínimo es aquel que el derecho permite fijar, a diferencia del salario vital que toma en consideración la vida del trabajador como hombre, en su expresión material y biológica.

El salario mínimo en México siempre se ha fijado con criterios políticos y nunca económicos.

Este es un estigma para el trabajador, si solo, tiene esta fuente como ingreso para cubrir sus necesidades primordiales.

Para la Ley Federal del trabajo salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabaja-

por servicios prestados en una jornada de trabajo, y que debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural y para promover la educación obligatoria a los hijos.

El salario mínimo siempre debe pagarse en efectivo, sin especie, excepción hecha, de cuatro casos:

- 1.- Pago de pensiones alimenticias.
- 2.- Pagos de rentas, en cuyo caso no podrá exceder del diez por ciento.
- 3.- Pago de abonos para cubrir prestamos provenientes del INFONAVIT, en cuyo caso no podrá exceder de un veinte por ciento.
- 4.- Pagos al fondo de fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), en que se autoriza descuento hasta del diez por ciento del salario.

En la realidad de una familia el salario mínimo es totalmente insuficiente, ya que apenas es aumentado, todos los artículos también sufren un incremento significativo, que hace que el aumento al salario mínimo sea ínfimo, volviéndose una carrera sin fin entre precios y salarios.

En México, tenemos 111 zonas económicas en las que tradicionalmente se han fijado diversos salarios mínimos generales, en que se toman en cuenta las condiciones particulares de cada región; independientemente de las ramas de la industria, comercio, profesiones y trabajos especiales; y son fijados por las Comisiones Regionales correspondientes previa ratificación de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos que es la que en realidad los establece.

Los salarios mínimos profesionales en el año de 1962, se reglamentaron en la fracción VI del artículo 123 de la Carta Magna figura introducida en nuestra legislación, por considerarla nuestro legislador, indispensable en la fijación de salarios mínimos profesionales superiores a los salarios mínimos generales para ciertas actividades que supusieran una especialización. Fue así como se establecieron ochenta y seis categorías de profesiones, oficios y trabajos especiales con salarios mínimos profesionales particulares.

En nuestro país la falta de pago del salario mínimo se tipifica como delito de fraude lo cual es conveniente para que todo trabajador reciba el monto completo de su salario mínimo al cual tiene derecho.

Se han establecido normas protectoras del salario en beneficio de los trabajadores como aquellas que expresan que los trabajadores deberán disponer libremente de sus salarios y que el derecho a percibir el salario es irrenunciable.

El salario se debe pagar directamente al trabajador y solo en caso de imposibilidad para efectuar personalmente el cobro, el pago se hará a la persona que el trabajador designe como apoderado, mediante carta poder suscrita con dos testigos.

El pago del salario debe efectuarse en el lugar en donde los trabajadores presten su servicio, y debe efectuarse en días y horas laborables.

La ley establece que el salario en efectivo deberá

pagarse precisamente en moneda del curso legal, no siendo permitido hacerlo en mercancías, vales, fichas, o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda. Disposición violada en algunas ocasiones cuando se paga a los trabajadores de confianza por medio de un cheque; o en el caso de los trabajadores de algunas ciudades fronterizas, estos se han negado a que se les pague con moneda nacional, ya que ha surgido la costumbre de pagarles en dólares.

El salario en especie, en nuestra legislación lo permite siempre y cuando sean apropiadas las prestaciones al uso personal del trabajador y su familia, y razonablemente proporcionadas al monto del salario que se pague en efectivo.

Desde luego, está prohibida la imposición de multas a los trabajadores, ya que en caso contrario en muchas ocasiones, el trabajador saldría pagándole al patrón.

Los salarios devengados en el último año y las indemnizaciones debidas a los trabajadores son preferentes sobre cualquier otro crédito, sobre todos los bienes del patrón.

Por otra parte, en la Ley de los trabajadores al Servicio del Estado, el sueldo o salario que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto, constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas. El sueldo o salario será uniforme para cada uno de los puestos consignados en el catálogo general de puestos del Gobierno federal y se fijará en los tabuladores

regionales, quedando comprendidos en los presupuestos de egresos respectivos. La mencionada ley señala que se establecerán tabuladores regionales que serán elaborados tomando en consideración el distinto costo medio de la vida, en diversas zonas económicas de la República.

La comisión intersecretarial del servicio civil, conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, realizará y someterá a las autoridades que corresponda, los estudios técnicos pertinentes para la revisión, actualización y fijación de los tabuladores regionales y las zonas en que estos deberán regir.

Sobre los pagos, estos, se efectuarán en el lugar en que los trabajadores presten sus servicios y se harán precisamente, en moneda del curso legal o en cheques.

Los casos en que podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores, se designan en una norma protectora del salario que denota las siguientes excepciones:

- 1.- Deudas contraídas con el Estado, por concepto de anticipos de salarios, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas debidamente comprobadas.
- 2.- Cobro de cuotas sindicales o de aportaciones de fondos para la constitución de cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que el trabajador hubiese manifestado previamente, de manera expresa, su conformidad.
- 3.- Los descuentos ordenados por el I.S.S.S.I.E., con motivo de obligaciones contraídas por los trabajadores.

4.- Los descuentos ordenados por autoridades judiciales competentes, para cubrir alimentos que fueren exigidos al trabajador.

5.- Cubrir obligaciones a cargo del trabajador, en las que haya consentido, derivadas de la adquisición o del uso de habitaciones legalmente consideradas como baratas, siempre que la afectación se haga mediante fideicomiso en institución nacional de crédito autorizada al efecto.

6.- El pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del fondo de la vivienda destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casa habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del veinte por ciento del salario. El monto total de los descuentos no podrá exceder del treinta por ciento del importe del salario total, excepto los casos de los puntos 3, 4, 5 y 6 mencionados.

Se puede constatar en la exposición de los párrafos anteriores y de sus diferentes puntos, presentados con antelación, la intención del legislador al enumerar los casos excepcionales, y es a toda luz, muy clara, al tratar de proteger el salario del trabajador al servicio del Estado. También se señala que las horas extraordinarias de trabajo se pagarán con un cient por ciento más de salario asignado a las horas de jornadas ordinaria.

VACACIONES

Se considera que el descanso semanal no es suficiente

te para que el trabajador pueda recobrar-se de sus esfuerzos y por ello se hace indispensable un período mínimo de vacaciones.

Es indiscutible que un trabajador que salga de vacaciones, podrá dar un rendimiento mucho mayor que un trabajador que no tome un período de vacaciones.

Nuestra Ley federal del trabajo, previene que los trabajadores que tengan más de un año de servicios, disfrutarán de un período anual de vacaciones pagadas, que en ningún caso podrá ser inferior a seis días laborales; y así mismo que dicho período se deberá aumentar en dos días hasta llegar a doce, por cada año subsecuente de servicios.

Por otra parte, la Ley federal del trabajo, dispone que después de cuatro años, el período de vacaciones se aumentará dos días por cada cinco años de servicio.

Esta disposición ha causado muchos conflictos de tipo doctrinario ya que según Trueba Urbina, el trabajador tiene derecho a catorce días de vacaciones a partir del quinto año de servicios.

Contrario a esta posición, la Secretaría de trabajo, "resolvió que para que un trabajador tenga derecho a disfrutar de catorce días de vacaciones, deberá haber prestado sus servicios durante nueve años". La referida resolución es de fecha 27 de julio de 1970, del Departamento Jurídico, oficio 9.000373. (47)

(47) Cavazos Flores, Baltasar. Ob. cit. Pág. 153.

Los trabajadores que prestan servicios discontinuos y los de temporada, tendrán derecho a un período anual de vacaciones en la proporción del número de días trabajados en el año.

Por otra parte el período mínimo de vacaciones no es negociable, por lo que deberán disfrutarse en forma continúa.

Previendo además la ley tantas veces referida que las vacaciones no podrán compensarse con una remuneración.

En algunas ocasiones ha existido la práctica viciosa de sindicatos, que solicitan aumentos a los períodos de vacaciones para posteriormente canjearlos por dinero. Como los derechos de los trabajadores no son renunciables, deben disfrutarse las vacaciones y en caso de que se viole dicha obligación, los trabajadores podrán exigir posteriormente el descanso que hubieren cambiado por dinero.

PRIMA VACACIONAL

Conforme a la legislación laboral los trabajadores tendrán derecho a una prima vacacional no menor del veinticinco por ciento sobre los salarios que les correspondan durante el período de vacaciones.

La prima vacacional se estableció en virtud de la necesidad de que los trabajadores disfrutaran realmente de sus vacaciones, sin ella no sería posible tomarlas por el motivo de que su salario diario ya se encontraba de antema-

no gastado. Como durante el período de vacaciones los trabajadores no pueden laborar, la prima del veinticinco por ciento tiene que calcularse sobre el salario tabulado, sobre habitación y alimentación, si se otorgan.

Se han tratado de adoptar nuevos criterios para que los trabajadores disfruten de diez días de sus vacaciones con un cien por ciento de prima vacacional, a que, ejemplificando se les otorguen treinta días de vacaciones con un veinticinco por ciento de prima.

En la práctica, la prima del veinticinco por ciento es totalmente insuficiente. Por esto se negocian períodos de vacaciones superiores a los mínimos para aumentar la prima, de ser posible en un cien por ciento.

En diferentes empresas cada día adoptan el criterio de otorgar vacaciones a sus trabajadores en dos períodos: semana santa y fin de año, lo cual es muy adecuado para el trabajador, sin dejar de reconocer que con esto se puede beneficiar a los trabajadores de nuevo ingreso que no tienen derecho a un mayor período de vacaciones. Lo más conveniente es otorgar a los trabajadores con menos de un año de servicios, quince días de vacaciones al año, en dos períodos, con prima de un cien por ciento.

Por lo que respecta a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, anota que los trabajadores con más de seis meses consecutivos de servicios disfrutarán de dos períodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno, en las fechas que se señalen al efecto; en todo caso se dejarán guardias para la tramitación de los asuntos urgentes, utilizando los servicios de quienes no --

tuvieren derecho a vacaciones.

Cuando un trabajador no pueda hacer uso de sus vacaciones en los períodos señalados, por necesidades del servicio, las disfrutará durante los diez días siguientes a la fecha en que haya desaparecido la causa que impidiere el disfrute de ese descanso, pero en ningún caso los trabajadores que laboren en períodos de vacaciones tendrán derecho a doble pago de sueldo.

B) DIVERSAS CLASES DE TRABAJADORES

En nuestras leyes como son la Ley federal del trabajo y la Ley de los trabajadores al Servicio del Estado, se señalan las siguientes clases de trabajadores.

1. trabajador de confianza en el Artículo 9 de la Ley federal del trabajo y 4 y 5 de la Ley federal de los trabajadores al Servicio del estado.

2. trabajadores de base en los Artículos 4 y 7 de la Ley federal de los trabajadores al Servicio del Estado.

En la Ley federal del trabajo, se contemplan más clases de trabajadores, pero para el objeto de nuestro estudio solo se tomarán en cuenta las dos arriba mencionadas. Especificando cuáles son estas clases de trabajadores, en el capítulo de trabajos especiales, de la Ley federal del trabajo.

CARGOS DE ELECCION POPULAR

El Poder Legislativo tanto local como federal, -- electos por medio del voto popular, a nivel federal los integrantes del Congreso de la Unión, y en el local las Legislaturas Estatales.

El Poder Ejecutivo representado por el Presidente de la República, electo por votación nacional, y a nivel estatal, los Gobernadores, electos por los ciudadanos de las entidades federativas.

A nivel municipal, el Ayuntamiento es electo por votación directa, e integrado por: Presidente Municipal, Síndico o Síndicos y los Regidores.

TRABAJADOR DE CONFIANZA

A los que primeramente se les conocía con el nombre de empleados y después como trabajadores de confianza, lo que se ha escrito, sobre estos trabajadores no es del todo claro, por que a contrario sensu, podría entenderse, que todo aquel trabajador que no fuera de confianza, tendría que ser de desconfianza.

Definitivamente, esa clase de trabajadores constituye una identificación de clase, frente al patrón y en ocasiones sufren injusticias, como el no cubrirles las prestaciones laborales más elementales a que tienen derecho, como el pago extraordinario o prima dominical.

En ninguna de las 31 fracciones del apartado A, del 123 se habla de los trabajadores de confianza. Y se deduce que la ley federal del trabajo, reglamentaria del artículo 123 de nuestra Carta de Querétaro, no puede reglamentar algo no contemplado en la Constitución. Por esta razón nuestra Ley federal del trabajo debía abstenerse de crear este tipo de trabajadores y si realmente se desea consignar a dichos trabajadores en nuestra legislación de trabajo, como casos de excepción, se hace necesario que previamente la constitución se refiera a ellos, en caso contrario ninguna ley reglamentaria, puede ni debe, limitar en forma alguna sus derechos de carácter laboral.

En nuestra legislación de 31, se hablaba de los trabajadores de confianza en los artículos 48 y 126 fracción X, en términos sumamente vagos e imprecisos y por demás contradictorios.

En resumen los Artículos citados hablaban de lo siguiente; las estipulaciones del contrato colectivo se extienden a todas las personas que trabajan en la empresa, aún cuando no sean miembros del sindicato que lo haya celebrado. Se podrá exceptuar de esta disposición a las personas que se desempeñen en puestos de dirección y de inspección de labores, así como a los empleados de confianza en trabajos personales del patrón, dentro de la empresa. Y con la pérdida de confianza del patrón, el trabajador que desempeñare un empleo de dirección, fiscalización o vigilancia; más si había sido promovido de un puesto de escalafón en las empresas en que éste existe, volvería a él, salvo que hubiere motivo justificado para su despido.

Lo mismo se observaría cuando el trabajador con

puesto de confianza, solicitara volver a su antiguo empleo.

De manera que parecía referirse a los empleados de confianza como a trabajadores distintos de las personas que desempeñan puestos de dirección o de inspección de labores y por el contrario el otro Artículo, parecía confundir a los empleados de confianza precisamente con las personas que desempeñan puestos de dirección, fiscalización o vigilancia. En la Ley Federal del trabajo de 1968, se reguló con el rubro de trabajos especiales a los trabajadores de confianza, quizá con el propósito de protegerlos jurídicamente de manera especial.

Lo cual en la práctica no tuvo ninguna aplicación, por el contrario influyó para que estos trabajadores quedaran desprotegidos ante los demás trabajadores y sus conquistas laborales.

En la redacción de esta disposición y de las reglamentaciones especiales se tomaron en consideración dos circunstancias principales.

1.- Existen trabajos de tal manera especiales, que las disposiciones generales de la ley no son suficientes para su reglamentación.

2.- Se toma en cuenta la solicitud de los trabajadores y aún de las empresas para que se incluyeran en la ley las normas fundamentales sobre esos trabajos especiales.

En la exposición de motivos, el proyecto cambió de empleados por el de trabajadores de confianza, para dejar con mayor precisión, que estas personas son trabajadores

y únicamente en función a ciertas características especiales están sometidas, en algunos aspectos, a una reglamentación especial, lo que quiere decir que salvo modalidades contenidas en el capítulo, tienen derecho a todos los beneficios que se consignan en el proyecto, como: aguinaldo, prima de vacaciones, prima de antigüedad, remuneración del servicio extraordinario, etc.

Mas tarde, se propuso fuera respetado el principio de igualdad con los demás trabajadores, y se prevenía que las condiciones de trabajo de esta clase de trabajadores, serán proporcionales a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento. En la práctica este precepto no se cumple, ya que más bien pierde derechos el trabajador de confianza en lugar de ganarlos, por lo que esta situación es antijurídica.

Sin embargo la ley, resuelve las cuestiones entre los trabajadores de confianza y los demás trabajadores: los primeros no pueden formar parte de sindicatos, lo que implica que podrían organizar sindicatos especiales, no serán considerados los trabajadores de confianza en los recuentos, pues los colocaría ante el dilema de preferir los intereses de los trabajadores o hacer honor a la confianza depositada en ellos, haciendo a un lado las relaciones obreras; tampoco podrían ser representantes de los trabajadores en los organismos que éstos integren debido a la desconfianza que se les tiene.

Las relaciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo se extienden al personal de confianza, salvo disposición en contrario, consignada en el mismo contrato colectivo.

Lo que adolece de ilegalidad porque ataca derechos fundamentales del hombre, como sería el principio de la -- igualdad; incluso es contradictorio.

No sería posible aplicar a los trabajadores de con fianza el reglamento general que rige la rescisión de las relaciones de trabajo, ya que se les equipararía a los restantes trabajadores, haciendo imposible su existencia. Por eso fue adoptada una posición intermedia, en que si bien la rescisión de las relaciones de trabajo no está regulada por las normas de trabajo, tampoco será suficiente la volun tad del patrón para que la rescisión se produzca, sino que será indispensable que exista y pruebe la existencia de un motivo razonable de pérdida de confianza. Así cuando en el juicio correspondiente no se pruebe la existencia de ese motivo, la autoridad de trabajo decidirá si el despido fue injustificado, entonces, por motivo razonable de pérdida de confianza, debe entenderse, una circunstancia de cierto va- lor objetivo, no obstante que no constituya una de las causa les generales de despido previstas en la ley.

La intención del legislador, podemos calificarla como buena, pero al establecerse varias distinciones en rela- ción con los demás trabajadores, se limitaron, muchos de - los derechos generales que la constitución les otorgaba.

El mismo Dr. Mario de la Cueva expresa al respecto que:

"La legislación del trabajo es unitaria y no admite ninguna diferencia entre los prestadores de trabajo." (48)

(48) Cavazos Flores, Baltasar. Ob. cit. Pág. 96.

En el proyecto de ley vigente, se decía que la categoría del trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones designadas y no de la designación que se dé al puesto.

Para precisar en que consistían las funciones de confianza, se propuso la presentación de un concepto general que nunca llegó a satisfacer al sector empresarial.

La ley de 1970, preceptua "la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto. -- Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionan con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento."

Es lamentable el que el párrafo anotado, contenga dos partes contradictorias: la primera es correcta, ya que efectivamente el nombre dado a los contratos no determina la naturaleza de los mismos, que el segundo contradice previniendo a determinadas funciones el carácter de confianza, sólo cuando tengan carácter general, lo cual es inexacto. Por esto estimamos que se vino a complicar la situación y a oscurecer aún más el panorama de los trabajadores de confianza. Para conocer a ciencia cierta de dichos trabajadores, el camino sería consultar el contrato colectivo, que no ayudaría de gran cosa, en razón de que en éste, existen muchos puestos de confianza sin embargo, no son todos los que están, ni están todos los que son.

Para finalizar considera Cavazos Flores: "que si realmente se quiere ayudar a los trabajadores de confianza,

se les debe suprimir del capítulo de trabajos especiales, para que se les apliquen íntegramente las mismas disposiciones que a los trabajadores en general.

Tienen derecho a su participación en las utilidades.

El patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de indemnizaciones determinadas en la Ley:

- Cuando se trate de trabajadores de confianza.
- Los trabajadores de confianza carecen de derecho para declarar la huelga.

La Constitución tampoco hace mención de los trabajadores de confianza y el 4º, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone; que los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.

El Artículo 5º señala y enumera a todos los trabajadores considerados de confianza.

Se enmarcan los diferentes casos en los que un trabajador al Servicio del Estado, que debido a sus funciones o cargo, es un trabajador de confianza al cual no le es aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que ésta, los excluye textualmente. Esta clase de trabajadores no pueden quedar sin la protección de sus derechos laborales por este motivo, estos quedan tutelados por la Ley Federal del Trabajo en su capítulo II. al no existir ninguna otra regulación para este género de trabajadores.

El apartado B, del Artículo 123 de la Constitución dice que solamente en la ley se puede determinar que cargos

o empleos deben considerarse de confianza.

Para que un trabajo sea considerado dentro de este rubro, se requiere que así se establezca por una disposición legal, es decir, por una norma jurídica emitida por el Poder Legislativo. No obstante lo anterior, tomando en cuenta que el Artículo 2º, de la ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y empresas de participación estatal, le otorga facultades al Ejecutivo Federal para crear por decreto organismos descentralizados, consideramos que en estos casos en el decreto deben precisarse los cargos considerados de confianza.

Por otra parte, ésta es la única fracción constitucional que hace mención de ésta categoría de trabajadores, señalándolos escuetamente, sin ninguna claridad, bueno, pero los menciona, como cargos de confianza, sin embargo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no los regula, y no solo ésto, sino que los excluye, lo cual es anti-constitucional, ya que los deja desprotegidos laboralmente hablando.

Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el Artículo 5º, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación.

Cuando en la disposición legal a que hace referencia este artículo no se determina con precisión, que el empleado es de confianza, se le debe considerar de base y por tanto, sujeto al régimen de esta ley.

Se excluye del régimen de esta ley a los trabajadodo

de confianza a que se refiere el Artículo 5º; los miembros del ejército y armada nacional excepto el personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o sean sujetos al pago de honorarios.

Lo más conveniente es, expedir un estatuto especial para los empleados de confianza, a efecto de que sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones, de la misma forma que con los miembros del ejército, armada y servicio exterior, etc. No obstante, que los empleados de confianza están excluidos del régimen de esta ley, gozan de medidas de protección al salario y beneficios de la seguridad social, por disposición expresa de la fracción XIV apartado B, del Artículo 123 de la Carta fundamental.

TRABAJADORES DE BASE

Dispone el Artículo 6, de la Ley federal de los trabajadores al Servicio del Estado: que son trabajadores de base los no incluidos en la enumeración anterior y por ello, inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles hasta después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, disposición que supera con mucho la fracción XXII, del apartado A, Artículo 123 Constitucional, y a la Ley federal del trabajo, con el establecimiento absoluto de la inamovilidad de los trabajadores de base, excluyendo los de confianza mencionados expresamente

en el Artículo 59, de la ley ya citada.

Lo fundamental, de la categoría de trabajador de base, es la estabilidad que tiene éste en su empleo o cargo, y la protección de que goza, al aplicársele globalmente todos los derechos que enmarca la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo cual, le proporciona una gran seguridad al trabajador y a su familia, tanto en lo económico, como en lo social.

La inamovilidad no tendrá más límite que el cese justificado del trabajador, en los términos previstos por el Artículo 46, de la ley. En caso de que la situación del burócrata sea objeto de interpretaciones contradictorias entre el titular y el trabajador, deberá aplicarse el principio de derecho del trabajo: en caso de duda, debe prevalecer la interpretación más favorable al trabajador.

Cuando en la disposición contractual, no se determina con precisión que el empleado es de confianza, se le deberá considerar de base y por tanto sujeto al régimen de la ley.

C) CONCEPTO DE PATRON

De acuerdo con el Artículo 10, de nuestra ley laboral, el patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. Por no encontrar una definición más completa que la que se enuncia en este artículo y en vista de su amplitud estamos de acuerdo con ella.

Si el trabajador utiliza los servicios de otros trabajadores dependientes conforme a la costumbre o a lo pactado, el patrón de aquél será también de éstos.

Krotoschin nos indica, el patrón es la persona física o jurídica que ocupa uno o varios trabajadores dependientes y en cuyo interés o para cuyos fines, éstos prestan servicios.

"Para Manuel Alonso García: el patrón es toda persona natural o jurídica que se obliga a remunerar el trabajo prestado por su cuenta haciendo suyos los frutos o productos obtenidos de la mencionada prestación."
(49)

Mientras Sánchez Alvarado, anota que patrón es la persona física o jurídica colectiva que recibe de otro, los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros en forma subordinada.

Definición contraria a nuestra opinión porque al expresar que los servicios pueden ser de ambos géneros se está infiriendo que los mismos pueden ser exclusivamente intelectuales o materiales. lo cual no es posible, ya que por más material que en apariencia sea un servicio, siempre tiene que tener algo de intelectual.

En este sentido, el trabajador no tiene obligación de conocer las calidades jurídicas de la persona de su patrón, bastándose únicamente con que se le identifique para que pueda ser demandado. (Amparo directo núm. 142/54, pro

(49) Cavazos Flores, Baltasar. Ob. cit. Pág.83.

movido por Victoria Hernández).

Los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración de la empresa, son considerados, representantes del patrón y en tal concepto lo obligan en sus relaciones con los trabajadores.

INTERMEDIARIO

El Artículo 12 de nuestra ley señala al intermediario como la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten servicios a un patrón, también se previene, no serán considerados intermediarios si no patrones en las empresas que contraten trabajos para ejecutarlos con elementos propios y suficientes, para cumplir las obligaciones que se deriven de las relaciones con sus trabajadores, ya que en caso contrario, serán solidariamente responsables con los beneficios directos de las obras o servicios por las obligaciones contratadas con los trabajadores.

La ley determina una responsabilidad solidaria para las empresas que ejecuten obras o servicios en forma exclusiva o principal para otra y no dispongan de elementos propios suficientes.

Los trabajadores empleados en la ejecución de dichas obras o servicios tienen el derecho de disfrutar de las condiciones de trabajo proporcionadas a las que disfruten los trabajadores que ejecuten trabajos similares en la empresa beneficiaria.

Debe señalarse, que para determinar dicha proporción se tomarán en consideración las diferencias existentes en los salarios mínimos que rijan las zonas económicas en que se encuentren instaladas las empresas y las demás circunstancias que puedan influir en las condiciones de trabajo.

Las empresas principales son solidariamente responsables de las obligaciones laborales de sus concesionarios o distribuidores, por lo que desde luego resulta indispensable exigir a dichos concesionarios o distribuidores fianza con la cual, garanticen el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos de trabajo que tengan celebrados con los trabajadores.

Por ello, en los contratos de distribución o concepción debe pactarse que dichas personas no podrán contratar más personal sin conocimiento de la principal y que en caso de hacerlo, sería causal de rescisión del contrato de distribución.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por su parte, el Artículo 12 de la ley, señala que los trabajadores prestarán servicios en virtud del nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o estar incluidos en listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

Conforme la ley, el nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo, y a las consecuencias que sean conformes a la ley, al uso y a la buena fe.

En esta ley no se proporciona una definición de pa

trón sin embargo, quien expide el nombramiento es este último, en este caso, es el facultado para extenderlo, y para los trabajadores temporales, por obra determinada o por tiempo fijo, incluidos en las listas de raya, el facultado será el funcionario inmediato superior, que les proporcione instrucciones para ejecutar el trabajo.

CONCEPTO DE EMPRESA

Con relación a la empresa, el Artículo 16, de la Ley Federal del Trabajo indica que es la unidad económica de la producción o distribución de bienes o servicios, y que establecimiento es la unidad técnica que, como sucursal, agencia u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa.

De modo que, la empresa es un complejo jurídico, económico y social en donde existen pluralidad de intereses que, siendo en esencia opuestos, deben considerarse para obtener una productividad adecuada.

En la empresa se enfrentan por una parte, el interés del trabajador por ganar más y trabajar menos; con el del patrón que desea obtener utilidades por su trabajo de dirección y por el riesgo de su capital invertido.

El concepto de empresa es esencialmente variable y suele asociarse a la idea de lucro, la organización y dirección no valen por sí mismas, ya que deben vincularse a la realización de un fin común y a todos los demás elementos objetivos.

El estado no es ninguna empresa que genere algún tipo de lucro, lo anterior, por los beneficios y servicios gratuitos y otros a bajos costos que presta a la sociedad, es por esto, que en nuestra opinión, no se le puede aplicar este concepto.

C A P I T U L O V

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN GENERAL

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN GENERAL

Existen diversas teorías al respecto como las teorías de derecho público y los empleados federales.

Después de la promulgación de la constitución de 1917, se formaron dos corrientes opuestas sobre la aplicación del Artículo 123 constitucional consideraban:

1.- Que no era aplicable el Artículo 123 a los trabajadores del Estado.

2.- Que era aplicable el Artículo 123 a los trabajadores del Estado, que analizaremos posteriormente.

Cabino Fraga decía que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores se ubicaban en el ámbito del derecho administrativo.

Tomando como base esta corriente administrativa, el Presidente de la República tenía amplias facultades para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados federales, esto de acuerdo con la fracción II del Artículo 89 constitucional, que señala:

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho y al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes." (50)

(50) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Edil. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, D.F. 1985. Pág. 208.

El 18 de agosto de 1931 fue publicada la primera Ley Federal del Trabajo, posteriormente sustituida por la actual, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1º de abril de 1970.

Es en la ley de 1931, su Artículo 2º donde prescribe: Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan.

Esta exclusión que hizo la Ley de los Trabajadores del Estado reforzó las posiciones administrativas entre ellas, la de Gabino Fraga que señalaba:

"El sentido de esta disposición es el de considerar que, en realidad, el Estado no tiene el carácter de patrono con respecto a sus servidores, tanto porque en la relación que se entabla no puede afirmarse que haya, de un lado, la empresa capitalista y, por el otro, el elemento trabajo, porque se considera que propiamente no existe contrato alguno, con motivo de la función pública." (51)

También la Suprema Corte de Justicia apoyó esa tesis:

"No es correcta la tesis de que como los trabajadores del Estado no son sino una fracción de los trabajadores en general, deben aplicarse a aquéllos las disposiciones que rigen para éstos, pues si es verdad que desde el punto de vista gramatical, la palabra trabajador comprende a todo aquél que desarrolla una actividad física o intelectual, a cambio de una retribución convenida, también,

(51) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1934. Pág. 145.

lo es que en los trabajadores al servicio del Estado se celebra un contrato de trabajo de naturaleza suigeneris, que en traña en realidad un acto administrativo, y es por ello que el Artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo establece que los servidores públicos no son sujetos de derecho obrero, sino que sus relaciones para con el Estado, deben regirse por una ley especial, como lo es actualmente el Estatuto Jurídico." (52)

El 12 de abril de 1934, fue dictado el acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, en el cual se consignaron las primeras disposiciones que beneficiaron a los empleados públicos de la federación.

Un simple acuerdo, no podía limitar la facultad del Ejecutivo consignada en la fracción II del Artículo 89, sino exclusivamente una ley.

El 5 de diciembre de 1938, ya con el carácter de ley reglamentaria de la fracción II del Artículo 89 constitucional, se publicó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión otorgándoles, entre otros, los derechos de asociación profesional y huelga. Fue modificado este Estatuto en 1941.

LAS TEORIAS DEL DERECHO PUBLICO Y LOS EMPLEADOS LOCALES.

Antes de la Constitución de 1917, las relaciones en

tre los gobiernos de los Estados y los Municipios, y sus trabajadores, estaban regidas por el derecho administrativo. - Desencadenando un período de imprecisión entre 1917 y 1931 en que se promulgó la ley federal del trabajo.

Tomando como base el Artículo 2º de la ley federal del trabajo de 1931, los gobernadores de las entidades federativas, hacían uso de facultades similares a las del Presidente de la República que les otorgaban sus constituciones locales o empezaban a expedir estatutos administrativos que regularan las relaciones de los gobiernos locales y sus servidores, o bien incluían estas disposiciones en sus códigos administrativos. En algunas entidades federativas todavía la relación entre el gobierno local y sus servidores está regulada por el código administrativo del Estado.

LAS TEORIAS DE DERECHO SOCIAL

Esta corriente ubica las relaciones entre el Estado y sus servidores en el ámbito del derecho social, señalando Fix Zamudio que "nacida con independencia de las ya existentes, y en situación equidistante respecto de la división tradicional del derecho público y del derecho privado, como un tercer sector, una tercera dimensión que debe considerarse como un derecho de grupo, proteccionista de los núcleos más débiles de la sociedad, un derecho de integración, equilibrador y comunitario." (53).

(53) Fix Zamudio, Héctor. Introducción al Estudio del Derecho Procesal Social. En "Estudios procesales en memoria de Carlos Viada". Madrid, 1965. Pág. 507.

En este sentido el Jurista Mendieta y Núñez aporta la siguiente idea:

"El derecho social es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de individuos, grupos, y sectores de la sociedad económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo." (54)

Los defensores de las teorías de derecho público no quieren ceder defendiendo como parte del derecho administrativo, la nueva disciplina del derecho administrativo laboral, entre ellos, el jurista Serra Rojas, que señala:

"El derecho administrativo laboral es una disciplina que gradualmente extiende el campo de su acción, no sólo en lo que se refiere a las relaciones del Estado con sus servidores, sino aun en aquellos casos en los que el Estado interviene en materia laboral fijando principios y procedimientos, que no quedan al arbitrio de patrones y trabajadores. La materia se nos presenta en forma polémica, pues algunos autores reclaman esta materia para el derecho del trabajo, como en la obra de Alberto Trueba Urbina, (Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, 2 vols. Ed. Porrúa, S.A. México, -- 1973), o separan materias administrativas, como en el caso de Antonio Carrillo Flores en su libro La Justicia Federal y la Administración Pública. Ed. Porrúa, S.A., pág. 24, nota 25: "A diferencia de Andrés Serra Rojas, no incluyó el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de los

(54) Mendieta y Núñez, Lucio. El Derecho Social. México, D.F. 1953. Pág. 66.

servidores públicos, porque por la naturaleza de sus funciones me parece que se asimila más a los tribunales del trabajo." Desde luego no comparto estas -- ideas-discutibles por supuesto- y me oriento principalmente en la doctrina francesa de actualidad, que en los tratados de derecho administrativo incluye la materia del derecho administrativo laboral en el campo de nuestro Derecho. Por vía de ejemplo cito la magnífica obra de Jean Marie Auby, Robert Ducos-Ader, Droit administratif, fonction, biens, Travaux. Editorial Dalloz, deuxième édition, pág. 3 y 55, que estudian ampliamente la función pública." (55)

Dentro de las teorías de derecho social se manifiestan dos corrientes diferentes.

1.- De las relaciones entre el estado y sus trabajadores como parte del derecho laboral.

2.- Que es una rama del derecho social, llamada Derecho Burocrático, con autonomía respecto del Derecho la boral y obviamente del derecho administrativo.

La primera corriente es la representada por autores como Trueba Urbina.

Algunos autores mexicanos señalan como elemento característico de una relación de naturaleza laboral, la -- prestación subordinada de un servicio a cambio de una remuneración económica. Todo trabajo está amparado por el artículo quinto de la Constitución, pero no por el Artículo

(55) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. Pág. 242.

(54) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo 1. Doctrina, legislación y jurisprudencia. 13ª ed. Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1985. Pág. 242.

123, pues el precepto se refiere únicamente a una categoría determinada y precisamente al trabajo subordinado, que es el que necesita una protección especial.

"Derecho del trabajo es el conjunto de principios y normas que regulan, en sus aspectos individual y colectivo, las relaciones entre trabajadores y patrones; entre trabajadores entre sí y entre patrones entre sí, mediante la intervención del Estado, con el objeto de proteger y tutelar a todo aquel que presta un servicio subordinado, y permita vivir en condiciones dignas que, como ser humano le corresponde para que pueda alcanzar su destino." (56)

Aceptando la tesis de que el derecho laboral se aplica solamente al trabajo subordinado, este elemento necesariamente se da, en los trabajadores al servicio del Estado.

La segunda corriente tiene como antecedente, entre otros, los siguientes documentos:

a) El oficio suscrito por el Presidente de la República por el cual envía a la Cámara de Senadores la iniciativa que propone la inclusión del apartado B en el Artículo 123 constitucional.

"... me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el Proyecto de Reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores

(56) Sánchez Alvarado, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo primero. Vol. 1. México, D.F. 1967. Pág. 36.

del Estado.

Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el Artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para Instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.

De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado Artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas." (57)

Las frases justicia social; protección para el trabajo de los servidores del Estado; el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, hacen imperioso que deba ser legalmente tutelado; evidenciando que los trabajadores al servicio del Estado no habían disfrutado todas las garantías sociales que el Artículo 123 de la Constitución General de la República, consigna para los demás trabajadores; la necesidad de comprender la labor de servidores públicos dentro de las garan

(57) Duhalt Krauss, Miguel. Una Selva Semántica y Jurídica. Ediciones I.N.A.P. México, D.F., 1977. Págs. 55 y 56.

tías de trabajo que consigna el Artículo antes mencionado, denotan claramente que se trata de un derecho tutelar de la clase trabajadora al servicio del Estado, a la que otorga garantías sociales que el Artículo en cuestión consigna para los demás trabajadores, y por lo tanto, no hay duda de que el apartado B del Artículo citado, queda comprendido en el ámbito del derecho social.

Por otro lado, la frase que reconoce que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones es de distinta naturaleza, de la que liga a los servidores públicos con el Estado, aunque no precisa cual es esa naturaleza, por esta razón, ha dado pie a que se interprete que el derecho burocrático es de distinta naturaleza jurídica del derecho laboral, y por esto de categoría autónoma.

En las intervenciones de los senadores, al debate sobre la iniciativa presidencial mencionada, todas en favor del proyecto, no añaden mayor claridad: la intervención del senador De la Torre Grajales recalca los conceptos espíritu de justicia social; reconocimiento de que el servidor de la Nación era acreedor, lo mismo que sus hermanos proletarios de la industria privada y del campesinado, a la tutela del Código Político y Social de la República; otorgamiento de calidad constitucional a la legislación protectora de los empleados públicos; por lo que se entiende que el apartado B queda dentro del derecho social, de esta forma hace suponer que el apartado B queda dentro del derecho laboral y lo afirma:

"Su profundo conocimiento sobre dinámica del derecho del trabajo, y en particular sobre las proyecciones de su importante rama, contraída a la regulación normati-

va de las obligaciones y los privilegios del servicio civil... Esta histórica resolución del señor presidente Adolfo López Mateos es la culminación de las aspiraciones que en materia laboral han venido abrigando los servidores públicos..." (58)

El senador Brena Torres en su intervención, explica la expresión servicio civil, como opuesta a la de servicio militar cuando señala:

"Frecuentemente se ha hablado de que lo apropiado es el establecimiento de una ley de servicio civil, y quizá desde un punto de vista técnico, lo correcto fuera llamarle así. El Estado tiene a su servicio militares que se rigen por estatutos especiales, y algunos otros organismos como Marina, Policía, etc., de organización similar a la militar y que se rigen por sus propias leyes. En contraposición a tales estatutos que se ocupan de la organización militar, se habla de las leyes de servicio civil para los empleados del Estado, no militares o similares. Pero las palabras no cambian el concepto; lo fundamental es que la Revolución está continuando con su misma filosofía humanística y reconoce a los servidores del Poder Público toda una serie de derechos y prerrogativas que les hablan sido negados." (59)

Abundando el senador en la existencia de diferencias básicas entre quienes prestan servicios en la iniciativa privada o quien labora para el poder público, no explicasi las diferencias son suficientes para excluir al derecho burocrático del derecho laboral. Tampoco tenía que explicarlo, ya

(58) Duhalt Krauss, Miguel. Ob. cit. Pág. 61.

(59) Ibidem. Pág. 62.

que el tema del debate no era la naturaleza jurídica de la relación burocrática, sino la inclusión del apartado B en el Artículo 123 Constitucional.

El senador Terán Mata ratifica, en su primera parte, la posición del derecho social afirmando la prioridad o preferencia de las garantías sociales respecto de las garantías individuales, pero defiende la inclusión del apartado B con argumentaciones de derecho público claramente definidas. Invoca la teoría que concibe la relación Estado-trabajador como regulada de manera estatutaria como las teorías de derecho público.

b) La exposición de motivos del estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado de Tamaulipas es más explícita al proclamar la autonomía del derecho burocrático frente al derecho laboral y al derecho administrativo, al indicar:

"La situación de los servidores del Gobierno y la naturaleza jurídica de la relación que los une a los Poderes Públicos, no ha sido precisada satisfactoriamente por la doctrina ni por la legislación; y hemos de convenir que esta relación "sui generis" nos lleva a la necesidad de reconocer la autonomía del derecho burocrático respecto del laboral y del administrativo, aún aceptando el estrecho parentesco con el derecho del trabajo y la índole pública de la función que desempeñan los servidores del Estado, que los liga a la materia administrativa." (60)

Aunque la exposición de motivos no menciona expresa

(60) Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado. Ciudad Victoria, Tamps. 1968, Pág. 8.

mente que lo que llama derecho burocrático es una rama del derecho social, puede desprenderse esa conclusión ya que, la legislación local que ha precedido a esta iniciativa no contempla el fenómeno burocrático en los términos que ha evolucionado hasta hoy, sino que se enfoca como una relación de naturaleza administrativa que, en nuestros días, resulta in-suficiente para crear la deseada conciencia profesional y para garantizar la estabilidad y los derechos del servidor público.

"El proyecto de ley laboral burocrática elaborado por el Ejecutivo concuerda con los lineamientos generales de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (y esta ley) indica claramente la inclinación por asimilar el derecho burocrático al derecho laboral, por las analogías evidentes entre la situación de los trabajadores privados y cierto sector de los empleados públicos ya que, hasta determinado nivel, los dos grupos pertenecen a la clase trabajadora." (61)

TEORIAS DE DERECHO SOCIAL Y LOS TRABAJADORES FEDERALES

A partir de la ley del trabajo de 1931, equivocadamente se volvió a considerar la teoría del empleo como parte del derecho administrativo. El Artículo 2º de esa ley ya citada, decía: Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por leyes del servicio civil que se expidan. Disposición suprimida en la ley del trabajo vigente.

(61) Duhalt Krauss, Miguel. Ob. cit. Págs. 63 y 64.

Las posiciones de Gabino Fraga y la Suprema Corte de Justicia de la Nación eran en el sentido de que el Estado no puede tener el carácter de patrón frente a sus servidores porque:

"a) No puede afirmarse que haya de un lado empresa capitalista y, por el otro, el elemento trabajo; b) el Artículo 123 Constitucional, tendió a buscar el equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen; c) si es verdad que desde el punto de vista gramatical la palabra trabajador comprende a todo aquél que desarrolla una actividad física e intelectual a cambio de una retribución convenida, también lo es que en los trabajadores al Servicio del Estado se celebra un contrato de trabajo de naturaleza sui-géneris que entraña en realidad un acto administrativo." (62)

En 1929 se federalizó las leyes del trabajo, reformándose el Artículo 73, fracción X, que da facultad exclusiva al congreso de la Unión para expedir leyes del trabajo, reglamentarias del Artículo 123 Constitucional, y el propio 123, suprimiendo la facultad que en ese sentido habían tenido las legislaturas locales.

Se definieron claramente en el rango constitucional, las garantías sociales mínimas de los trabajadores públicos federales en el decreto del 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de di

(62) Duhalt Krauss, Miguel. Ob. cit. Pág. 65.

ciembre del mismo año, que adicionó el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que fuera incluido el apartado B, que establece las bases que deben regular las relaciones entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y de los antiguos territorios federales y sus trabajadores.

La adición del apartado B integró el título sexto de la Constitución en el rubro del Trabajo y de la Previsión social, y fortaleció la tesis de que las relaciones entre el gobierno federal y sus trabajadores caen dentro del ámbito del derecho laboral.

LAS TEORIAS DE DERECHO SOCIAL Y LOS TRABAJADORES DE LOS ESTADOS

Como originalmente era facultad de los Estados de la Unión, legislar sobre el trabajo, algunas entidades federativas como Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua y Puebla, expresamente incluyeron en ellas a los empleados públicos, tanto estatales como municipales.

En otras entidades excluyeron expresamente de sus leyes de trabajo a los empleados públicos como Tabasco, Veracruz y Yucatán.

La aparición del Artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo de 1931, reubicó las relaciones de los servidores públicos locales dentro del Derecho Administrativo. El apartado B del Artículo 123 Constitucional, sólo es aplicable a las relaciones entre los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. No incluye empleados de las entidades federativas, ni de los municipios. Actualmente, en materia legislativa sobre el trabajo burocrá-

tico en las entidades federativas la situación es muy diversa:

"a) La mayoría de los estados han promulgado leyes sobre el trabajo burocrático, aplicables solamente a los empleados del Gobierno Estatal. b) Algunos de los estados han promulgado leyes sobre el trabajo burocrático aplicables a los trabajadores del estado, de los municipios, y en algunos casos de organismos descentralizados locales. Los estados de México, Guerrero, Colima y Jalisco se encuentran en alguna de estas situaciones. c) Algunos otros estados regulan sus relaciones con los trabajadores por leyes del servicio civil, como Baja California Norte y Chiapas. d) Por último, hay algún estado, como Chihuahua, en donde las relaciones entre el Gobierno local y sus trabajadores están regidas por el Código Administrativo del Estado." (43)

Pocas legislaciones locales fundamentan sus disposiciones en el derecho público o en el derecho social.

En algunos casos, como Tamaulipas, la exposición de motivos del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado clara y expresamente sostiene la tesis de que las relaciones del Estado con sus trabajadores, constituyen una rama de derecho autónomo respecto del laboral y del administrativo, llamada derecho burocrático.

La legalidad de las leyes locales del trabajo burocrático sólo es sostenible si se consideran:

(63) Duhalt Krauss, Miguel. Ob. cit. Pág. 68.

- 1.- De derecho administrativo.
- 2.- De derecho social, como rama autónoma del derecho laboral.

No serían legales si se consideraran leyes que reglamentan la materia trabajo porque:

"a) De acuerdo con la fracción X del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas no tienen facultad para expedir leyes del trabajo, reglamentarias del Artículo 123 Constitucional. -
b) Como el apartado B sólo es aplicable a los empleados federales, a los empleados locales y municipales les sería aplicable el apartado A, que de acuerdo con su texto "regirá de una manera general todo contrato de trabajo." (64)

La opinión antes expuesta es muy respetable y además muy justificable, porque los Trabajadores al Servicio del Estado, según nuestra opinión tienen la misma naturaleza jurídica que los trabajadores en general y por nuestra parte, no existiría ningún inconveniente en que fueran hechas sus regulaciones conforme al apartado A; sin embargo, debido a las funciones que desempeña este servidor público lo más lógico es que se hagan sus legislaciones conforme a el apartado B del Artículo 123 Constitucional, como ya anteriormente se ha sugerido.

A) REFORMA AL ARTICULO 123 APARTADOS A Y B.

(64) Duhalt Krauss, Miguel. Ob. cit. Pág. 69.

A partir de la reforma a este Artículo, en que fue agregado el apartado B, publicado en el Diario Oficial de fecha 5 de diciembre de 1960. Este, en sus dos apartados ha tenido varias reformas de carácter social, siendo dos las principales.

La primera al apartado B del Artículo 123 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de noviembre de 1961, relativa a que en ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República.

La otra publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de noviembre de 1962, al apartado A del Artículo 123 Constitucional. Que se refieren a la jornada máxima de trabajo nocturno; prohíbe las labores insalubres o peligrosas para mujeres y menores de dieciséis años; el trabajo nocturno industrial para unos y otros, el trabajo en establecimientos comerciales; después de las diez de la noche para la mujer y después de las diez de la noche de los menores de dieciséis años.

Elevó la edad mínima para trabajar de doce a catorce años.

Sobre los salarios mínimos profesionales modificó el sistema para su determinación a partir de entonces, se fijan por zonas económicas.

Dió bases para un sistema diferente en la participación de utilidades, y lo que se ha llamado la estabilidad en el empleo.

Creó empresas determinantes de la jurisdicción federal, en conflictos de los trabajadores, o sea, petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de minas básicas, el beneficio y la función de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos.

Se estableció un sistema diferente en materia de casas-habitación para los trabajadores, mediante la creación del Fondo Nacional de la Vivienda.

En lo que se refiere a los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del Servicio Exterior serán regidos por sus propias leyes.

Más tarde se estipuló que el Congreso de la Unión, deberá expedir leyes sobre el trabajo, que regirán, entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

También se protegía en forma absoluta a la trabajadora embarazada y a su producto, siendo éste último un prospecto, en ningún caso podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres días consecutivos el trabajo extraordinario; abonándose como salario por el tiempo excedente un cien por ciento más de lo fijado para las horas normales.

El patrón estará obligado a observar, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y adoptar medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, las leyes contendrán al efecto, -

las sanciones procedentes en cada caso.

El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya sea por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular.

En la prestación de este servicio, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia.

Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y comprenderá seguros de invalidez, vejez, vida, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingresos en su familia.

La ley determinó así mismo todos los derechos y garantías para las mujeres embarazadas y en estado de lactancia de que gozan actualmente.

Se sometió a la competencia federal el trabajo de la industria automotriz, productos químico-farmacéuticos y medicamentos, la celulosa y papel, aceites y grasas vegetales, empaçado y enlatado de alimentos, y bebidas envasadas. No federalizándose todas las materias susceptibles de ello, lo cual es un error.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

El derecho del trabajo constituye una unidad indisoluble, debido a que todos sus principios e instituciones -tienden a una misma función, y ésta es la regulación armónica y justa de las relaciones entre el capital y el trabajo. Este razonamiento condujo a la formulación de una ley que, al igual que la anterior, abarcara todas las partes de que se compone el derecho del trabajo. No obstante, por razones técnicas y de la misma manera que la ley vigente, se dividió el proyecto en las partes siguientes: la primera, con los principios e ideas generales. La segunda, las relaciones individuales de trabajo y normas que reglamentan la formación, suspensión y disolución de las relaciones de trabajo, los derechos y obligaciones de los trabajadores y los patrones, el trabajo de las mujeres y de los menores y las reglamentaciones especiales, como el trabajo de las tripulaciones aeronáuticas o el de los deportistas profesionales. La tercera parte trata las relaciones colectivas de trabajo y se integra con los capítulos sobre coalición, sindicatos, contratación colectiva, suspensión y terminación de las actividades de las empresas y huelga. La cuarta consagra a los riesgos de trabajo: es indudable que esta reglamentación pertenece actualmente al derecho de la seguridad social, pero se le incluyó en el proyecto tomando en consideración, por una parte, que la ley del seguro social aún no se extiende a todos los trabajadores de la República, y por otra, que dicha ley se remite expresamente a la Ley Federal del Trabajo; no obstante debe entenderse que las disposiciones relativas tienen un carácter provisional y que, en el futuro, la ley del Seguro Social deberá extenderse a todos los trabajadores y contener la totalidad de sus principios. La parte quinta se refiere a la prescripción de las acciones

de trabajo. La sexta tiene como materia, las autoridades del trabajo, que son los organismos estatales destinados es pecíficamente a la vigilancia, cumplimiento y aplicación de las normas de trabajo. La séptima comprende el derecho procesal del trabajo. Y finalmente, la octava que con tiene los principios que determinan los casos de responsabilidad de las autoridades, de los trabajadores y de los pa trones, y las sanciones aplicables.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Esta ley, reglamentaria del apartado B del Artículo 123, derogó al Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, que, a su vez, tuvo como antecedente directo el acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio ci vil, dictado por el Presidente de la República general Abelardo L. Rodríguez. El Estatuto fue, promulgado por el Presidente Lázaro Cárdenas, el 5 de diciembre de 1938, y modificado el 4 de abril de 1941, bajo la administración del Presidente Manuel Avila Camacho.

En el año de 1960, el Estatuto se eleva al rango constitucional, al ampliarse el Artículo 123 con el apartado B, que en términos textuales señala: El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: entre los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es publicada en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1963, y entra en vigor al día siguiente de su publi-

cación, viniendo de esta manera a substituir al Estatuto. En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.

Para vigilar el cumplimiento de los ordenamientos que marca la Ley, relativos a violaciones, infracciones y sanciones, se ha creado el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La Ley reconoce a los servidores del Estado tres instituciones que son conquistas positivas de la burocracia: derecho escalafonarios, sindicación y huelga.

Este ordenamiento fue elaborado contemplando las características especiales de estos servidores públicos y debido también a la importancia del servicio que prestan. La mencionada ley se divide en los siguientes rubros: el primero contiene los principios e ideas generales. El segundo relaciones entre trabajadores y de sus titulares, contienen do los diversos principios laborales comunes como sería, jornada de trabajo, salario etc., así como las obligaciones tanto de los titulares y de los trabajadores; causas de suspensión y causales de cesación del trabajador; el tercero contiene el derecho escalafonario de los trabajadores al Servicio del Estado. En el rubro cuarto se marcan los lineamientos de la sindicalización y de las condiciones generales de trabajo. En el quinto regula los riesgos profesionales y las enfermedades no profesionales. En el sexto habla de la prescripción de las acciones de trabajo y en el séptimo, octavo, noveno y décimo, se refieren al procedimiento que se seguirá en caso de conflicto laboral, entre los titula-

res y trabajadores, así como, medios de apremio y de la ejecución de los laudos, así como correcciones disciplina-
rias y de las sanciones.

LEYES DEL SERVICIO CIVIL

A la ausencia de normas legales que establecieran los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado, se agregaba la disposición que establecía como facultad del Ejecutivo Federal: nombrar y remover libremente a los altos funcionarios de la Federación incluyendo a los del Servicio Exterior, y nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión, que no estén determinados de otro modo en la constitución o en las leyes.

No existiendo disposición en contrario en la Constitución en ese momento, los nombramientos y remociones se hacían libremente y en la mayor parte de las ocasiones en forma injusta.

El presidente de la República Lázaro Cárdenas, -- promulgó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938, que tuvo como antecedente más importante el proyecto de Ley del Servicio Civil, redactado por el Partido Nacional Revolucionario en 1935, al sentirse obligado hacia los empleados públicos que integraban gran parte de sus simpatizantes, para mejorar su situación, defendiendo sus derechos y obligaciones.

Con esta normatividad, la burocracia se libró del desamparo, en él, se reconocieron los principios que habían

sido establecidos por los anteriores ordenamientos jurídicos que se ampararon en esta relación laboral, y también por la doctrina, como el carácter de asalariados de estos trabajadores, que por constituir un factor de la producción de la riqueza social, sólo tienen como patrimonio su capacidad de trabajo; protegía al trabajador restringiendo respecto a su situación laboral, las facultades discrecionales del ejecutivo; reconoció también los derechos de sindicalización y de huelga con las modalidades que implica la función pública; estableció el derecho de antigüedad y la creación de un tribunal para resolver los conflictos entre los trabajadores y el Estado.

Un nuevo estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión fue promulgado por el presidente Avila Camacho, y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de abril de 1941, que en su Artículo segundo transitorio, abrogó al estatuto de 1938.

Este ordenamiento siguió los lineamientos generales de su antecesor; distinguía entre trabajadores de base y trabajadores de confianza incrementando las remuneraciones de éstos últimos; dispuso la formación de escalafones y estableció, como criterios para el ascenso, la mayor competencia de los trabajadores y en igualdad de condiciones con signó el prevalecimiento del criterio de mayor antigüedad.

En 1947, el Congreso de la Unión aprobó el proyecto de reformas, que durante su vigencia fueron impugnados reiteradamente, de inconstitucionales.

B) CONCEPTO DE TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO EN GENERAL

Duguit designa con la expresión agente público a toda persona que participa de una manera permanente, temporal o accidental en la actividad pública, sin tener el carácter de gobernante directo o representante. Clasifica a los agentes públicos en dos grandes categorías: Agente funcionario que participa de una manera permanente y normal en el funcionamiento de un servicio público. El agente empleado es el que participa de una manera momentánea y accidental.

No coincidimos con Duguit, porque en nuestra legislación el empleado de base, participa de una manera más permanente y normal que los funcionarios públicos, cuyos puestos muchas veces se deben a cuestiones políticas y suelen terminar sus funciones junto con el régimen.

Para Hauriou, "funcionarios son todos los que, en virtud de un nombramiento de la autoridad pública, bajo el nombre de funcionarios, empleados, agentes o subagentes, pertenecen a los cuadros permanentes de la administración pública." (65)

Existe una diferencia entre función y empleo público y la sinonimia entre funcionarios públicos y empleados públicos no es admitida por la doctrina dominante.

Petrozziello considera que, "funcionario sería el que tiene el derecho de mando, de iniciativa, de decisión, y que, por esa causa, ocupa los grados más elevados de la jerarquía; por el contrario, empleado sería el que atiende a la preparación o a la ejecución de las disposiciones que emanan

(65) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 4ª ed. Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1981. Pág. 667.

de una autoridad superior y que, por ese motivo, se encuentra en los grados más bajos de la escala jerárquica."
(66)

Parece esta definición la más acertada.

Para Acosta Romero, es correcto el criterio de diferenciación entre funcionarios y empleados, basado en el carácter representativo de los primeros.

Empleado o trabajador al Servicio del Estado. Podríamos considerar doctrinariamente, que es la persona física que desempeña un servicio material, intelectual o de ambos géneros, a cualquier órgano del estado, mediante nombramiento o inclusión en listas de raya y que no tiene facultades de decisión, ni representa al órgano como tal, frente a otros órganos, ni frente a los particulares.

ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

Producto genuino de la revolución de 1910, porque si bien es cierto que la base de este precepto fue el Artículo 109 de la Constitución de 1917, también lo es, que su inclusión en éste obedeció a las consignas revolucionarias que fueron fundamento ideológico de ese movimiento social.

El municipio como institución de muchos siglos, en cargada de organizar a las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, se remonta hasta la antigüedad clásica romana. Es en el derecho público romano donde se crea esta institución; que llegó más tarde a nuestro continente

(66) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. Pág. 667.

por la influencia española de la conquista, matizada con algunas instituciones de origen germano, particularmente visigodas, como el conventus publicus vicinorum que darían origen a los cabildos abiertos del derecho español.

Es muy importante, destacar el papel de primer orden, que el derecho municipal y el propio municipio han tenido en acontecimientos históricos fundamentales de nuestra patria. Uno de ellos, la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz por Hernán Cortés, el 22 de abril de 1519, creando el primer municipio de América Continental, en el que Cortés encontró el fundamento legal para iniciar la conquista; el naciente municipio le otorgó los cargos de capitán de justicia mayor que, en ausencia del rey, le dieron la representación de los intereses de la corona española.

En la Nueva España los ayuntamientos fueron prácticamente la única representación del pueblo sobre todo con los llamados alcaldes ordinarios siempre de elección popular; sin embargo, con frecuencia, los oficios consejiles -- eran subastados al mejor postor, acrecentando la riqueza de la corona.

A principios del siglo XIX, bajo la influencia de las ideas de soberanía popular devenidas de la revolución francesa, la organización municipal jugó un papel relevante en los movimientos libertarios de América. Podemos señalar las preclaras intervenciones del cabildo de la ciudad de México en 1808, con Primo de Verdad, síndico del Ayuntamiento, así como otros consejales como Azcarate, quienes fueron los que presentaron la propuesta de desconocer la autoridad de la metrópoli española invadida por las fuerzas napoleónicas. Nuevamente el derecho municipal hizo valer su fuerza, al desconocer la usurpación francesa y, en atención

a la ausencia forzada de Carlos IV y Fernando VII, titulares del reino, la municipalidad asumió la representación soberana del pueblo de la Nueva España.

La constitución de Cádiz de 1812, de efímera vigencia, fue el primer ordenamiento que reglamentó con precisión al municipio, habiéndole dedicado varios artículos de su texto.

Las constituciones federales de 1824 y 1857, en forma muy general dejaron la reglamentación municipal como materia de competencia estrictamente local. El artículo 109 de la constitución de 1857, es el precedente constitucional inmediato del artículo 115 de la Carta de Querétaro.

Debe destacarse también, que las bases constitucionales de 1835 y las leyes constitucionales de la República Mexicana de 1836, de carácter centralista, reglamentaron con amplitud la organización municipal del país, dedicándole varios incisos de la sexta ley.

Los municipios en la época porfiriana se degradaron hasta ser instituciones totalmente sometidas al poder de los gobernadores, a su vez sometidos drásticamente al poder central de Don Porfirio Díaz. Las jefaturas políticas o prefecturas, originadas desde la constitución de Cádiz, fueron el instrumento directo del tiránico control de ayuntamientos y por tanto, uno de los postulados básicos de los líderes revolucionarios, fue la supresión de las jefaturas políticas y el reconocimiento del municipio libre.

El programa del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón, así lo pregonaba. Francisco I. Madero,

igualmente hizo suya esta bandera revolucionaria en el Plan de San Luis de 1910; Pascual Orozco se pronunció en igual sentido en el Plan de la Empacadora de 1912, y Don Venustiano Carranza estableció este mismo postulado en su Plan de Guadalupe de 1914.

Este fue el marco socio-histórico que tuvo presente el constituyente de 1916-1917 y, en síntesis, los principios rectores que incluyó en el precepto que comentamos, fueron:

- a) Supresión de jefaturas políticas.
- b) Reconocimiento de la autonomía política municipal, mediante la elección popular directa del ayuntamiento.
- c) Otorgamiento de recursos para la hacienda municipal.

En el proyecto de Carranza sobre el municipio, sólo se especificaba que sería la base de la división territorial de los estados y no existían autoridades intermediarias entre el propio municipio y el gobierno del estado, más, nada reglamentaba la hacienda municipal. Por esto, la asamblea, después de aprobar sin mayor trámite lo referente a los aspectos políticos municipales, centró la discusión sobre la estructura de la hacienda municipal, estimando que debía legislar sobre tan importante renglón para otorgar al municipio una verdadera autonomía financiera.

El artículo 115 Constitucional, establece la libertad municipal reivindicada por el constituyente como la base del sistema democrático mexicano. En este aspecto el constituyente estableció al municipio libre como valuarte de los derechos de la comunidad que se organizan para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia.

La autonomía municipal, como facultad jurídica de autoregular la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencias, podemos validamente dividirla en tres grandes apartados, mismos que estructura el Artículo 115 de la Constitución.

- a) Autonomía política.
- b) Autonomía financiera.
- c) Autonomía administrativa.

La fracción novena fue de nueva creación en virtud de reforma del 3 de febrero de 1983, que señaló las relaciones de trabajo entre estados y municipios (materia de este estudio), que observarían las reglas que al efecto establecieran las legislaturas estatales, en base a lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución General de la República y sus disposiciones reglamentarias. En la presentación que se hizo al Congreso de los motivos de la reforma constitucional, se manifestó:

"... la doctrina mexicana ha discutido si, en el caso de las relaciones laborales entre los estados y los municipios con sus servidores, son aplicables los términos del apartado "A" o los del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. Considerando que la tesis del estado patrón ya está superada, no parecería aplicable el apartado "A"; considerando la naturaleza de la relación entre los poderes locales y los federales, tampoco parece procedente la aplicación del apartado "B". En virtud de lo anterior, las entidades federativas han dictado leyes del servicio civil en que regulan de muy diversas formas las rela-

ciones de trabajo con sus servidores." (67)

Asimismo establece principios generales para que los estados legislen sobre la materia, teniendo como bases mínimas, las establecidas en el Artículo 123 Constitucional que de igual modo deberán reglamentarse con claridad en beneficio de los trabajadores al servicio de los estados y de los municipios. Adición que habrá de asegurar la justicia social para más de un millón de servidores públicos de los estados y de sus municipios.

REFORMA DE 1987 AL ARTICULO 115 FRACCION IX, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1987, derogando la fracción IX, el párrafo segundo fue agregado a la fracción VIII, quedando como fue re da ct a d o originalmente.

Esta disposición es sumamente importante, para un adecuado desarrollo de los beneficios, en las relaciones la bo ra les de los trabajadores al Servicio de los Municipios, ya que esta fracción da toda la libertad a los Municipios, para legislar sobre esta materia, sobre la base del Artículo 123.

CONCEPTO DE MUNICIPIO Y SUS DIVERSOS ASPECTOS JURIDICOS

(67) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, D.F. 1985. Pág. 284.

Nos referimos al concepto de la autora Teresita --
Rendón Huerta, de su obra Derecho Municipal.

"Municipio es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines." (68)

Para nuestro personal punto de vista es la definición más exacta, por lo que estamos de acuerdo con ella.

Sin embargo, a continuación, nos tomamos la libertad de formar nuestro propio concepto de Municipio que consideramos es la entidad político-jurídica y económica formada por una población; asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente en un territorio, con una unidad de gobierno local autónomo, elegido por votación directa, para la realización de los fines que les a encomendado el mandato popular, de acuerdo con los lineamientos que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Constituciones Locales respectivas.

Integración del Municipio:

EL AYUNTAMIENTO

Es el órgano de representación popular encargado del gobierno y la administración del municipio, se elige por votación directa, en los términos establecidos en la

(68) Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal.
Porrúa, S.A. México, D.F. Pág. 13.

Ley Orgánica Municipal respectiva y dura en su cargo tres años.

Se constituye por:

- a) El Presidente Municipal
- b) El Síndico o Síndicos
- c) Los Regidores.

Entre sus principales funciones están:

- Formular, aprobar y expedir el bando de policía y buen gobierno y demás reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general que se requieren para la organización y funcionamiento de la administración y de los servicios públicos.

- Organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.

- Analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos del municipio.

- Vigilar la recaudación de los ingresos municipales.

- Celebrar convenios con las dependencias federales y estatales y con otros ayuntamientos para la realización de obras o la prestación de servicios públicos. En esta función queda comprendida la celebración de convenios, para la prestación de seguridad social a los trabajadores al servicio de los municipios.

- Aprobar los planes y programas de desarrollo urbano municipal.

- Intervenir de acuerdo con las leyes federales y estatales en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

- Fomentar las actividades productivas, educativas, sanitarias, culturales y deportivas.

Funciones de los miembros del ayuntamiento.

EL PRESIDENTE MUNICIPAL

Lleva a la practica las decisiones tomadas por el ayuntamiento y es responsable del buen funcionamiento de la administración pública municipal.

EL SINDICO

Es el empleado o empleados encargados de defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en los que éste fuere parte. También son los responsables de supervisar la gestión de la hacienda pública municipal.

LOS REGIDORES

Son los miembros del ayuntamiento que tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal tales como:

- Asistir a los actos oficiales y atender las comisiones que por su cargo le sean conferidas.

- Proponen al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los diversos ramos de la administración y los servicios públicos municipales.

- presentan su programa anual de trabajo e informa al ayuntamiento acerca del cumplimiento de sus tareas.

- Suplen al presidente municipal en sus faltas temporales, menores de treinta días, de acuerdo al orden de preferencia que el presidente determine.

- Citan a sesiones extraordinarias al ayuntamiento, si no lo hace el presidente municipal.

Organización del ayuntamiento.

Funciona en Cabildo que es la reunión de los integrantes del ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades, trabaja a través de sesiones y comisiones.

LAS SESIONES

- Las sesiones son juntas que se realizan para discutir y solucionar los diversos asuntos del gobierno municipal, pueden ser ordinarias o extraordinarias y públicas o privadas.

Las sesiones se deben llevar a cabo en el salón de cabildo; cuando se realicen en otros recintos como cines, teatros o parques públicos, para la celebración de actos solemnes de carácter cívico, el ayuntamiento deberá hacer la declaración previa de recinto oficial.

Los funcionarios municipales, por ejemplo el secretario y el tesorero, asisten a las sesiones de cabildo solamente para exponer los asuntos de competencia, sin tener derecho a voto.

LAS COMISIONES

Tienen por objeto distribuir entre los regidores la vigilancia del buen funcionamiento de la administración mu-

- Suplen al presidente municipal en sus faltas temporales, menores de treinta días, de acuerdo al orden de preferencia que el presidente determine.

- Citan a sesiones extraordinarias al ayuntamiento, si no lo hace el presidente municipal.

Organización del ayuntamiento.

Funciona en Cabildo que es la reunión de los integrantes del ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades, trabaja a través de sesiones y comisiones.

LAS SESIONES

- Las sesiones son juntas que se realizan para discutir y solucionar los diversos asuntos del gobierno municipal, pueden ser ordinarias o extraordinarias y públicas o privadas.

Las sesiones se deben llevar a cabo en el salón de cabildo; cuando se realicen en otros recintos como cines, teatros o parques públicos, para la celebración de actos solemnes de carácter cívico, el ayuntamiento deberá hacer la declaración previa de recinto oficial.

Los funcionarios municipales, por ejemplo el secretario y el tesorero, asisten a las sesiones de cabildo solamente para exponer los asuntos de competencia, sin tener derecho a voto.

LAS COMISIONES

Tienen por objeto distribuir entre los regidores la vigilancia del buen funcionamiento de la administración mu-

municipal, generalmente:

Hacienda Pública,
Gobernación y Reglamentos,
Seguridad Pública, Tránsito y Transportes,
Salud Pública y Asistencia Social,
Obras Públicas,
Instrucción Pública, Recreación y Espectáculos,
Comercio, Mercados y Rastro,
Bienes Municipales y Panteones.

Los regidores comisionados deberán informar al Presidente Municipal acerca de los problemas encontrados y los asuntos que turnaron a las dependencias municipales para el trámite y solución correspondiente.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Además de las comisiones, el ayuntamiento requiere de órganos administrativos suficientes para el cumplimiento de sus obligaciones y funciones. El número de órganos administrativos estará en función del tipo de municipio.

Por lo general cuenta con:

La Secretaría del Ayuntamiento,
La Tesorería Municipal,
La Comandancia de Policía,
La Oficina de Obras y Servicios Públicos.

Todos ellos dependen directamente del Presidente Municipal.

La Secretaría del Ayuntamiento.

Órgano de la administración municipal encargado entre otras, de :

- Atender y resolver los asuntos administrativos que le encomiende el ayuntamiento.

- El registro y control del personal.

- El control de activos propiedad del municipio.

El titular de esta dependencia es el secretario que será nombrado por el ayuntamiento, que atiende las actividades que le encomiende el Presidente Municipal.

Cita por escrito a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de cabildo.

Levanta las actas de cabildo y las registra en el libro correspondiente.

Recopila las disposiciones jurídicas que tengan vigencia en el municipio y vigila que sean aplicadas, algo sin duda importante para el presente trabajo es que, recluta, selecciona, contrata y capacita al personal que requieren los diversos órganos de la administración municipal.

LA TESORERIA MUNICIPAL

Tiene bajo su cargo; la recaudación de los ingresos que corresponden al municipio conforme lo establece la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos Municipales, el manejo de los fondos y valores con estricto apego al presupuesto de egresos y programa y coordina las actividades relacionadas con la recaudación, contabilidad y gastos del ayuntamiento.

Por la importancia que tiene para el municipio el manejo y destino de sus recursos, es necesario que la tesorería informe mensualmente al ayuntamiento de los movimientos de los ingresos y egresos.

Esta oficina debe estar a cargo de un tesorero municipal, designado por el ayuntamiento.

COMANDANCIA DE POLICIA

El titular de este órgano debe ser un comandante de policía encargado de:

- Vigilar y conservar el orden y la tranquilidad pública.
- Sirve y auxilia a la comunidad.

OFICINA DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS

Es muy importante que en la estructura orgánica de la administración pública municipal se considere la creación de un órgano encargado específicamente de la construcción de obras y la administración de los siguientes servicios:

- Agua potable, mercados, rastros, parques, alumbrado público, panteones, calles y jardines, que son de suma importancia para el buen desarrollo de la comunidad.

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Las acciones del ayuntamiento en todo el territorio municipal se realizan a través de estas autoridades que actúan en cada localidad como representantes políticos y administrativos del ayuntamiento.

El nombre que reciben las autoridades auxiliares varía de un estado a otro, pueden ser: comisarios municipales, presidentes de las juntas auxiliares, delegados municipales, jefes de las tenencias, agentes o jueces auxiliares.

Su elección se hace de acuerdo a lo que determinen las Leyes Orgánicas Municipales.

Sus principales funciones:

- Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales en el cumplimiento de sus atribuciones.

- Fungir como oficial del registro civil y en su caso como agente del ministerio público.

- Promover la educación en su comunidad.
- Vigilar la conservación de la salud pública en la comunidad.
- Promover el establecimiento y prestación de servicios públicos en la localidad.

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS

Por mandato constitucional estos, tienen la responsabilidad de elaborar reglamentos que normen su funcionamiento interno y la vida comunitaria.

Por facultad reglamentaria entendemos la posibilidad que tienen los ayuntamientos de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio.

Esto significa que cada ayuntamiento debe elaborar y expedir el bando de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de acuerdo con las normas contenidas en la Constitución Política del Estado, en las leyes orgánicas municipales, en las leyes de Hacienda Municipal y en otras leyes de aplicación municipal.

EL BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO

El bando de policía y buen gobierno es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de

la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad.

El bando de policía y buen gobierno es el principal reglamento para el gobierno municipal, que determina, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y las normas administrativas que garanticen la tranquilidad y seguridad en el municipio.

El Bando mencionado, tiene una importancia fundamental, como principal instrumento legal para el funcionamiento del gobierno municipal.

LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES

Además del bando de policía y buen gobierno, los ayuntamientos deben expedir reglamentos sobre los diferentes aspectos de la vida municipal. Son un conjunto de normas generales, de carácter administrativo y obligatorias para toda la comunidad, expedidas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley y pueden ser de cuatro tipos:

- 1.- Que establecen y regulan la organización y funcionamiento interior del ayuntamiento.
- 2.- Que regulan la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.
- 3.- Que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos, y

- 4.- Que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria.

Las disposiciones que contienen estos reglamentos son:

- La estructura administrativa.
- Las funciones de los órganos municipales.
- Las bases para los sistemas de administración de recursos financieros, materiales y de personal que labora en el municipio.

De este tipo de reglamentos, destacan por su importancia: El Reglamento Interior de Administración y el Reglamento Interior de Trabajo.

El primero señala cuales son los órganos que integran la administración pública municipal y establece sus responsabilidades y funciones.

El Reglamento Interior de Trabajo regula las relaciones laborales entre el ayuntamiento y sus trabajadores y define las condiciones generales de trabajo, éste es de sumo interés para el estudio que presentamos en este trabajo.

En cuanto a los que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.

Rigen los servicios de agua potable y alcantarillado público, limpia. mercados, panteones, rastros, parques y

jardines y de seguridad pública y tránsito.

Asimismo, el municipio acuerda con el gobierno estatal o con otros municipios convenios para la prestación de un servicio, en que el reglamento deberá hacer mención de ello y destacar las principales responsabilidades que se derivan del convenio.

La cuarta forma de Reglamentos son aquellos que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo de la vida comunitaria.

Entre éstos se consideran los reglamentos de establecimientos industriales, de expendios de carbón, de diversiones, de espectáculos públicos, de anuncios y letreros, y cantinas, depósitos y expendios de cerveza, entre otros.

Igualmente, se determinan las licencias necesarias para el funcionamiento de estas actividades, en las cuales se señala el período de vigencia y los pagos que se deberán hacer por dichas licencias o permisos.

Los reglamentos son elaborados por iniciativa del Presidente Municipal, quien a su vez designa al órgano de la administración municipal responsable del aspecto que se va a regular.

Una vez que los reglamentos hayan sido aprobados, el ayuntamiento deberá establecer el período de vigencia, generalmente, de tres años.

Los reglamentos deberán ser publicados y colocados en lugares visibles para que sean del conocimiento y observancia de los vecinos y habitantes del municipio, en todo

caso deberán tomar en cuenta las disposiciones que al respecto señala la Ley Orgánica Municipal.

APLICACION DE LOS REGLAMENTOS

Consiste en respetar y hacer que sean respetadas las normas en él establecidas.

El ayuntamiento deberá vigilar la correcta observancia de los reglamentos y procurará en toda medida la aplicación de las sanciones a las personas que cometan infracciones o faltas a los mismos.

LA MODIFICACION DE LOS REGLAMENTOS

Se da cuando el ayuntamiento considere necesario adecuarlos a sus necesidades y cuando termine su período de vigencia.

Al inicio de su gobierno el presidente municipal deberá revisar toda la reglamentación existente, para identificar aquellos reglamentos que requieran ser modificados.

LA ADMINISTRACION DEL PERSONAL MUNICIPAL

Es el conjunto de actividades que deberá realizar el ayuntamiento, para poder manejar los asuntos relacionados

con el personal a su servicio y aprovechar mejor su desempeño.

Para lograr esto, el ayuntamiento deberá contar con los recursos humanos más adecuados, ubicarlos en el puesto más conveniente, retribuirlos, motivarlos, guiarlos, capacitarlos y mantenerlos en las mejores condiciones de trabajo posibles, de conformidad con los Artículos 115 y 123 de la Constitución, la Ley Federal del Trabajo, las leyes estatales que regulan las relaciones entre los municipios y sus trabajadores y el reglamento interior de trabajo del ayuntamiento.

La administración de personal es una función de gran importancia para la administración pública municipal, con ella el ayuntamiento organiza al personal municipal, para que éste cumpla eficazmente con los objetivos planteados en los planes y programas de trabajo.

LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES

Este rubro abarca a todas las personas que prestan su trabajo, sea físico o intelectual, al servicio del municipio y bajo las condiciones laborales mínimas establecidas por la ley.

Se consideran como servidores públicos las autoridades, funcionarios y empleados, en este caso del municipio.

A) AUTORIDADES

Son aquellas personas que ocupan cargos de representación popular y tienen la facultad de decidir sobre el funcionamiento del gobierno y la administración municipal; en este caso se refiere al presidente municipal, síndicos, regidores, comisarios, delegados y agentes municipales.

B) FUNCIONARIOS

Son las personas designadas por las autoridades para ocupar puestos de dirección o ejecutivos en los programas de gobierno. Su principal función es la conducción práctica de la administración municipal.

Consideramos funcionarios; al Secretario del Ayuntamiento, el Tesorero Municipal, los Directores, Contralores y Jefes de Departamento de las Unidades Administrativas del Municipio.

C) EMPLEADOS

Son las personas que ocupan los puestos administrativos y técnicos; su función es de carácter operativo y tienen a su cargo la ejecución de trabajos concretos de la administración municipal, como los profesionistas, técnicos de diversas especialidades, secretarías y demás trabajadores municipales y se clasifican en tres categorías: de base, de confianza y eventuales.

Los empleados de base son aquellos que por la naturaleza de sus funciones operativas y de apoyo se consideran

inamovibles o permanentes y su pago se considera en el presupuesto de egresos.

Los empleados de confianza son los que cumplen funciones de apoyo a las autoridades y funcionarios municipales, manejan valores y realizan adquisiciones, entre otras. Ver bigracia, secretarios particulares, cajeros, almacenistas, etc.

Finalmente, los empleados eventuales, son los que prestan sus servicios de manera transitoria o temporal en cargos no previstos por el presupuesto de egresos; la relación de trabajo termina al vencimiento de la fecha para la cual fueron contratados.

Proceso de la Administración de Personal en el Municipio.

La administración de personal municipal comprende una serie de etapas que deberá desarrollar el responsable de esta función, ya sea el secretario del ayuntamiento, el oficial mayor o la persona designada para ello.

Estas etapas son: reclutamiento, selección, contratación, inducción, capacitación y desarrollo, motivación y evaluación del desempeño.

A) RECLUTAMIENTO

Es una serie de actividades encaminadas a encontrar personas adecuadas para ocupar los puestos vacantes.

Se puede realizar en dos tipos de fuentes: internas,

a través de los sindicatos de los trabajadores municipales y bolsas municipales de trabajo; o por medio de fuentes externas como, las escuelas o dirigiéndose a personas que estén interesadas en prestar sus servicios al municipio.

Una vez identificados los candidatos a ocupar los puestos vacantes, debe hacerse una selección.

B) SELECCION

Es una serie de exámenes y entrevistas a los candidatos para conocer su personalidad, experiencia, conocimientos, habilidades y disponibilidad para el trabajo.

Todo esto con el fin de detectar cuáles candidatos son los más indicados para ocupar el puesto.

C) CONTRATACION

En esta fase se formaliza la formación de trabajo mediante la firma de un contrato, en virtud del cual el municipio y el servidor público acuerdan establecer una relación laboral bajo condiciones determinadas de tiempo, servicio y remuneración.

Firmado el contrato, el responsable de la administración del personal debe expedir un nombramiento al servidor público, mediante el cual se le faculta para ocupar un puesto en la administración municipal.

D) INDUCCION

Consiste en introducir al empleado de nuevo ingreso a su puesto de trabajo, a efecto de que pueda integrarse a la organización administrativa del municipio.

Para ello, el secretario del ayuntamiento o el encargado del personal municipal deberá darle a conocer la organización, los objetivos y metas del gobierno municipal, así como la duración de la jornada de trabajo y los días de descanso que por ley le corresponden.

E) CAPACITACION Y DESARROLLO

Consiste en proporcionar a los servidores públicos municipales nuevos conocimientos para desarrollar sus capacidades y modificar su conducta laboral, a fin de que desempeñen de la mejor manera posible su trabajo, elemento importante que deberá ser considerado en la administración de personal, ya que el mejoramiento de la administración pública municipal y de la prestación de los servicios públicos depende de las capacidades y actividades de las personas que trabajan al servicio del municipio.

F) MOTIVACION

Son las acciones que se realizan para lograr que los empleados sientan más atractivas las actividades que lle

van a cabo en su trabajo.

Resulta de gran valor para la administración pública municipal, ya que a través de ella se podrá contar con empleados que desempeñen mejor sus actividades.

G) EVALUACION DEL DESEMPEÑO

Es hacer una revisión del esfuerzo desarrollado por los empleados en el cumplimiento de su labor, para conocer en qué grado contribuyen con su trabajo al logro de los objetivos planteados por el ayuntamiento. La evaluación del desempeño servirá para que el responsable de la administración del personal municipal registre los méritos de cada empleado y utilice estos elementos para ascenderlos de puesto y otorgarles premios o recompensas en dinero o en especie.

Una forma de llevar la evaluación del desempeño es el escalafón, que es la lista oficial de los trabajadores de acuerdo a sus diferentes jerarquías, antigüedad y sueldo; y se clasifican por sus conocimientos y aptitudes, antigüedad, disciplina y puntualidad.

El escalafón sirve para efectuar las promociones de ascenso, así como los cambios y movimientos de los empleados conforme a las bases establecidas en el reglamento interior de trabajo.

La antigüedad es un elemento muy importante a ser considerado en los movimientos escalafonarios, ya que indica un cierto grado de conocimiento por parte del trabajador sobre las funciones a realizar.

La disciplina y puntualidad son factores escalafonarios que sirven para medir el desempeño del trabajador dentro de los horarios señalados, con la intensidad y calidad requeridas por el puesto.

En base a los factores antes mencionados, las comisiones escalafonarias deben determinar y proporcionar los ascensos para mejorar la posición de los empleados en la estructura administrativa.

Las comisiones escalafonarias deben integrarse por representantes del ayuntamiento y de los trabajadores. Se encargan de llevar un control de los trabajadores incluidos en el escalafón, para cubrir las vacantes y proponer ascensos; intervienen como mediadoras en la rotación de los trabajadores dentro de la estructura administrativa municipal, de tal forma que los intereses tanto del ayuntamiento como de los trabajadores no se vean afectados. Derechos y obligaciones de los Servidores Públicos Municipales.

Quedan definidos en el contrato de trabajo y están garantizados por el Artículo 123 de la Constitución General de la República, por las disposiciones que en materia laboral establezcan la Constitución Política del Estado, las leyes laborales y los reglamentos municipales.

Son derechos y obligaciones de los servidores públicos municipales: la retribución al trabajo, la asistencia médica y social, la jornada de trabajo, las prestaciones, descansos y vacaciones entre otros.

A) CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO

El ayuntamiento debe proporcionar y garantizar las condiciones mínimas de seguridad e higiene, para que los servidores públicos municipales puedan desempeñar sus labores adecuadamente y eficientemente, evitando con ello los riesgos de trabajo que atenten contra su seguridad física.

B) JORNADA DE TRABAJO

Es el tiempo durante el cual el servidor público estará a disposición del municipio, para prestar los servicios para los que fue contratado. De conformidad con el Artículo 123 Constitucional, la duración de la jornada diurna de trabajo deberá ser de ocho horas.

C) RETRIBUCION

Consiste en el pago a que tienen derecho los servidores públicos por haber prestado sus servicios al municipio, tomando en cuenta que a trabajo igual, salario igual; es decir, debe existir correspondencia entre lo que el servidor público hace y el pago que recibe.

D) PRESTACIONES

Las prestaciones son el conjunto de servicios que otorga el ayuntamiento a sus trabajadores y son complementarias al sueldo.

Hay dos tipos de prestaciones: económicas y socioculturales.

- Económicas: primas vacacionales, despensas, tiendas, préstamos a corto plazo, pensiones y jubilaciones.

- Socioculturales: servicio médico y asistencial, guarderías, escuelas, eventos culturales, entre otros.

Actividades básicas de la Administración de Personal. Entre otras se encuentran:

A) FORMALIZACION DE LA RELACION LABORAL

A través del contrato y del nombramiento, mediante los cuales la administración municipal acepta y reconoce el ingreso de una persona para ocupar algún puesto vacante y otorga a sus trabajadores los derechos y obligaciones que fijan las leyes.

Cabe señalar aquí, que los contratos de trabajo - pueden ser, indefinidos, por tiempo determinado y por obra determinada.

A su vez los nombramientos deberán contener los siguientes datos:

- Nombre, nacionalidad, sexo, estado civil y domicilio del trabajador,
- Los servicios que va a prestar el trabajador,

- Tipo de nombramiento,
- Duración de la jornada de trabajo,
- Sueldo y demás prestaciones que recibirá el trabajador,
- Lugar en que prestará sus servicios,
- Lugar en que se expide el nombramiento,
- Fecha en que se inicia su vigencia,
- Nombre y firma de quien lo expide.

B) INTEGRACION DE EXPEDIENTES

El funcionario responsable de la administración del personal debe llevar un control de todo el personal que ingresa a las diferentes dependencias municipales e integrar sus respectivos expedientes.

Los expedientes del personal deben contener, solicitud de empleo, nombramiento, fotografías, constancias de estudios y acta de nacimiento.

C) SUELDOS Y SALARIOS

La unidad administrativa responsable de la administración de personal deberá elaborar, aplicar y mantener un

sistema de remuneraciones que satisfaga las necesidades de los trabajadores, para lo cual el ayuntamiento fijará los sueldos y salarios que recibirán los servidores públicos municipales conforme a lo previsto en el presupuesto anual de egresos.

No debemos olvidar, que el salario sirve de base para determinar el sueldo que es la retribución generalmente mensual que reciben los empleados por sus servicios en el puesto que desempeñan.

D) PAGO DE SERVICIOS

Se hacen por medio de tres formas:

- La nómina, relación que se hace del personal de base para efectuar su pago, semanal o quincenalmente.

- Los honorarios, la retribución que se paga a los empleados de confianza y eventuales, de conformidad con el sueldo que se les haya asignado.

- La lista de raya es la relación de los trabajadores para su pago con base a los días en que hayan trabajado. Se aplica para el pago de los trabajadores de servicios generales, como conserjes, barrenderos, policías, choferes y otros.

Los días de pago deberán ser establecidos por el ayuntamiento.

E) INFORMACION Y SERVICIOS

Esta función comprende las actividades por las que la unidad responsable de la administración de personal municipal, informa a los servidores públicos acerca de los servicios y prestaciones a los que tienen derecho, asistencia médica, fondos para vivienda, seguros, préstamos y el conjunto de derechos derivados de su función, como son permisos, licencias y aquellas actividades relacionadas con trámites de prestaciones y servicios que el trabajador desee gestionar; en este caso, la unidad administrativa de personal tiene la obligación de dar respuesta pronta a las peticiones que apé- gadas a la ley, los servidores públicos realicen ante las autoridades municipales.

F) CONTROL DE PERSONAL

La unidad responsable de esta función, debe llevar un control de asistencias, ya sea a través de reloj marca- dor o listas, dependiendo del personal de que se trate, ya sea de oficina o servicios generales.

TERMINACION DE LA RELACION LABORAL

Un empleado puede dejar de prestar sus servicios al municipio por diferentes causas, como son:

- a) La jubilación.

Derecho que por ley le corresponde a los empleados que hayan prestado sus servicios al municipio durante veinti cinco años consecutivos, en estas condiciones el trabajador deja de laborar, pero recibe una pensión por parte del ISSS TE o del ayuntamiento de un cien por ciento de su salario.

b) La renuncia.

Acto mediante el cual el empleado, voluntariamente, decide dejar de prestar sus servicios al municipio, puede ser verbal o escrita.

c) Terminación del contrato.

Se da cuando se vence la fecha de un contrato por tiempo o/y obra determinada, con lo que finaliza la relación de trabajo entre el municipio y el trabajador.

También termina la relación de trabajo a causa de la muerte del empleado.

d) La suspensión.

Es la terminación del contrato de trabajo antes de haber cumplido su vigencia siempre y cuando ocurra una de las siguientes causas:

- Cuando el empleado contraiga una enfermedad con tagiosa.

- Cuando exista incapacidad física que por determi nación médica inhabilite al empleado.

- Cuando el empleado comete un delito del orden común.

e) La rescisión.

Ocurre cuando se da por terminado un contrato antes de la fecha de su conclusión, debido a que el empleado ha incurrido en actos que contravienen los objetivos o intereses de la administración municipal.

Antes de rescindir el contrato, el ayuntamiento debe contar con la consulta de asesores legales y rendir todas las pruebas necesarias para evitar juicios laborales que resulten costosos y que originen pérdida de tiempo y esfuerzo.

PRESCRIPCIÓN LABORAL

Surge a partir de la terminación de la vigencia de un contrato de trabajo. Se realiza tomando como base los acuerdos que establecen las condiciones generales de trabajo y tienen vigencia durante un año, salvo las siguientes excepciones:

Prescriben en un mes.

- Para pedir nulidad de un nombramiento erróneo.
- Volver a ocupar el puesto que se haya dejado por accidente o enfermedad.
- Exigir indemnización por despido injustificado.

- Suspender a los trabajadores por causas justificadas y disciplinar las faltas de éstos.

Prescriben en dos años.

- Para reclamar indemnizaciones por incapacidad - proveniente de riesgos profesionales.

- Reclamar la indemnización de trabajadores muertos con motivo de riesgo profesional.

- Ejecutar las resoluciones de órgano de conciliación y arbitraje.

RESOLUCION DE CONFLICTOS LABORALES

Para dar solución a los conflictos que ocurran entre los trabajadores o entre éstos y el municipio con motivo de las relaciones de trabajo, es necesario que se establezca un órgano de conciliación y arbitraje en cada municipio.

Este órgano deberá estar integrado por un representante de los trabajadores, otro del municipio y un tercer miembro, elegido por los dos representantes anteriores.

Para resolver las controversias que se sometan al órgano de conciliación y arbitraje debe seguirse el siguiente procedimiento: prestación de la demanda escrita, contestación de esta, presentación de pruebas, careos y resolución.

Cuando no exista este órgano en los municipios, los

asuntos deberán canalizarse al tribunal de conciliación y arbitraje del Estado.

CONCEPTO DE TRABAJADOR AL SERVICIO DEL MUNICIPIO

Es muy difícil hacer una definición precisa de esta especie de trabajador sin tomar en cuenta los elementos que forman las otras definiciones de trabajadores en general, sin embargo, trataremos de conjuntar una serie de elementos que nos ofrezcan una definición, los cuales en su mayor parte los tomaremos de la Ley Federal del Trabajo, así como, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y darle forma al concepto que a continuación señalaremos.

TRABAJADOR AL SERVICIO DEL MUNICIPIO

Es la persona física que presta un servicio corporal o intelectual o de ambos géneros a un municipio, en virtud de nombramiento expedido por el funcionario municipal competente o por figurar en las listas de los trabajadores temporales.

EDUCACION Y CAPACITACION

El contenido de la educación se definirá en los planes y programas, que se formularán con miras a que el educando se capacite para el trabajo socialmente útil.

La correcta aplicación de esto, impulsó el establecimiento de escuelas, cursos especiales y otros procedimientos y sistemas, a los cuales podrían concurrir los jóvenes y - adultos de todos los niveles, no solamente trabajadores.

En 1977, el Poder Ejecutivo propuso al Poder revisor de la Constitución que las empresas, cualquiera que fuera su actividad, estuvieran obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinaría los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberían cumplir con dicha obligación.

Es claro que, todo trabajador tiene derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida y productividad sin soslayar que, la capacitación y el adiestramiento deberán tener por objeto; actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad, proporcionarle información sobre la aplicación de nueva tecnología; prepararlo para ocupar una vacante o puesto de nueva creación, prevenir riesgos de trabajo, incrementar su productividad y en general, mejorar sus aptitudes.

En la recomendación 87 de la O.I.T. de 1939, se proporcionó una breve y precisa definición.

"La expresión formación profesional designa todos los medios de formación que permitan adquirir o desarrollar conocimientos técnicos y profesionales, ya se proporcione esta formación en la escuela o en el lugar de trabajo." (69)

(69) Cueva, Mario de la. Ob. cit. Tomo II. Pág. 82.

La diferencia entre capacitación o adiestramiento según el diccionario de la academia la encontramos de la siguiente forma:

Adiestrar es hacer diestro, enseñar, instruir, -- guiar, encaminar.

Diestro es ser, hábil o experto en un arte u oficio.

Capacitar es hacer a uno apto o habilitario para alguna cosa.

Apto es ser idóneo o hábil, a propósito para hacer alguna cosa.

Por tanto, la capacitación o adiestramiento deberá impartirse al trabajador durante las horas de su jornada de trabajo. Esta solución es equitativa ya que la enseñanza no debe ser meramente teórica, sino más bien práctica.

En estas disposiciones existen dos excepciones:

a) Que atendiendo a la naturaleza de los servicios, el trabajador y el patrono convengan que podrán impartirse de otra manera.

b) Si el trabajador desea capacitarse en una actividad distinta a la ocupación que desempeña.

LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA

Organismos que tendrán a su cargo la suerte de los

servicios de capacitación y adiestramiento.

1.- Comisiones mixtas y capacitación y adiestramiento, que deben formarse en cada empresa con número igual de representantes de los trabajadores y del patrón, lo que les otorga un indudable sentido democrático. Su misión principal consiste en formular los planes y programas para la capacitación y adiestramiento, que deben aprobarse por la Secretaría del Trabajo.

2.- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, puede convocar a los representantes del trabajo y el capital a integrar los comités nacionales de capacitación y adiestramiento por ramas industriales o actividades que actúan como órganos auxiliares de la unidad coordinadora del empleo, capacitación y adiestramiento. La Secretaría citada fija las bases para la designación de los miembros de los comités, su organización y funcionamiento. Se determinaron también, las facultades de estos organismos, entre ellas fundamentalmente, proporcionar sistemas de capacitación y adiestramiento, en relación con las ramas industriales o actividades correspondientes.

3.- Y como autoridad del trabajo al servicio descentrado dependiente de la misma Secretaría entre cuyas funciones está cuidar de la oportuna constitución y funcionamiento de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento, estudiar y sugerir la expedición de convocatorias para formar comités nacionales de capacitación y adiestramiento, aprobar, modificar o rechazar los planes y programas que presentan los patrones, estudiar y sugerir, en relación con cada rama industrial o actividad, la expedición de criterios generales que señalen los requisitos que deben observar los planes y programas de capacitación y adiestramiento, y en general, todas aquellas que las leyes y reglamentos confieran a la Secretaría antes mencionada en esta materia.

4.- Los consejeros consultivos, para las ramas in-

dustriales de jurisdicción general, y para cada una de las en tidades federativas, reconocidas en asuntos locales del tra bajo. Son organismos tripartitas, a los que les correspon de una misión de asesoramiento.

A ese respecto, los municipios tienen la obligación de proporcionar educación y capacitación suficiente a sus trabajadores, de acuerdo con los lineamientos marcados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de que, en todos los municipios no es res petado este derecho del trabajador municipal, existiría más preparación académica en el citado trabajador, representando un beneficio directo del rendimiento individual y colectivo en el trabajo prestado por estos servidores que, ayudaría a una mejor atención al público en general.

Respecto a su capacitación es también obligación su mamente importante para el municipio, pues beneficia en gran medida a este mismo en el servicio prestado al público, e in crementa la eficiencia y eficacia de éste.

HIGIENE Y SEGURIDAD SOCIAL

El diccionario de la lengua española señala:

Higiene es la parte de la medicina que tiene por ob jeto la conservación de la salud, precaviendo enfermedades, en tanto que el término seguridad, nació precisamente en la era de la revolución industrial, y se usó porque la fábrica y la maquinaria resultaron creadoras de un riesgo nuevo por su peligrosidad que no existía en el pasado y que es la cau

sa de muchos daños graves que privan a los hombres total o parcialmente de su capacidad de acción y de trabajo.

Sus prevenciones se resumen en:

Adopción de procedimientos adecuados para evitar perjuicios al trabajador en la instalación y manejo de las máquinas, adopción de medidas adecuadas para prevenir accidentes, aviso oportuno a la autoridad de los accidentes que ocurran, observancia de los principios de higiene y seguridad en los lugares de trabajo, prevención de las enfermedades epidémicas o infecciones, acervo de medicamentos y material de curación, a efecto de que oportuna y eficazmente se presten los primeros auxilios, proporcionar a los trabajadores los medicamentos profilácticos en lugares donde existan enfermedades tropicales o endémicas o cuando exista peligro de epidemia, y difusión de los reglamentos de higiene y seguridad y fijación de los mismos en los lugares y centros de trabajo.

La competencia federal o local para expedir los reglamentos de las normas de la ley sobre higiene y seguridad del trabajo. Se señala en la Constitución Federal que las facultades que no están expresamente concedidas por ésta, a los funcionarios federales se tienen reservadas a los estados.

La expedición de reglamentos, tienen por objeto que el Poder Ejecutivo provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. Por lo que corresponde al ejecutor la aptitud de adaptación constante a los requerimientos de la realidad y su reforma para adaptarlos a la realidad.

LA VIGILANCIA PARA EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO SOBRE HIGIENE Y SEGURIDAD DEL TRABAJO.

La ley vigente dispone que sus disposiciones son de orden público, de modo que por encima de la relación trabajador-patrono, existe un interés social, cuya defensa compete al estado, como órgano representativo de la sociedad.

Entre los deberes y atribuciones de los inspectores de trabajo estan, vigilar especialmente el cumplimiento de las normas que determinan las medidas preventivas de riesgos de trabajo, higiene y seguridad, y faculta a los mismos, para sugerir se eliminen los defectos comprobados en las instalaciones y métodos de trabajo cuando constituyen una violación de normas de trabajo o un peligro para la seguridad o salud de los trabajadores, así como la adopción de las medidas de aplicación inmediata en caso de peligro inminente.

La mayor preocupación de la comisión fue la de la higiene y defensa de la salud y la vida de los hombres. Para esto, en el título sobre riesgos de trabajo insistió en el tema e introdujo que, los inspectores de trabajo tienen las atribuciones y deberes siguientes:

1.- Vigilar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias sobre prevención de los riesgos de trabajo y seguridad de la vida y salud de los trabajadores.

2.- Hacer constar en actas especiales las violaciones que se descubran.

3.- Colaborar con los trabajadores y el patrono en la difusión de las normas sobre prevención de riesgos, h^{ig}ie

ne y salubridad.

Fueron conservadas las comisiones mixtas de seguridad con algunas variantes señalando que en cada empresa o establecimiento se organizarán las comisiones de seguridad e higiene que se juzquen necesarias, compuestas por igual número de representantes, de los trabajadores y del patrón, para investigar las causas de los accidentes y enfermedades, proponer medidas preventivas y vigilar que se cumplan. En este precepto se atribuyen las funciones siguientes:

- 1.- Estudiar las causas de los accidentes de trabajo.
- 2.- Proponer las medidas que juzquen oportuno para evitarlos.
- 3.- Vigilar el cumplimiento de las medidas preventivas de accidentes.
- 4.- Pero nada impide que de común acuerdo se les otorguen nuevas facultades.

SANCIÓNES POR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES

Se dividen en dos categorías, las de trabajo y las penales.

Respecto a las primeras, deben imponerse por el Secretario de Trabajo y Previsión Social, por los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, después de oír al interesado y consisten en multa que

puede aumentar si no se subsanan las deficiencias dentro del término que al efecto determine el inspector del trabajo.

Respecto a las segundas se tipificaron dos delitos: retribuir al trabajador con una cantidad inferior al monto del salario mínimo, y entregar sumas de dinero inferiores a las que amparen los recibos que obtienen los empresarios de los trabajadores, es necesario un derecho penal del trabajo que resuelva este problema desde un punto de vista general que fije las sanciones que deban imponerse para el cumplimiento de las obligaciones más importantes, por lo menos.

Es de suma importancia que los municipios proporcionen a sus trabajadores las medidas higiénicas adecuadas, además de una seguridad social completa, porque esto es una obligación de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos además de ser un derecho de los trabajadores al servicio de los municipios.

La seguridad social es uno de los puntos más importantes que deben atender las autoridades municipales, ya que en algunos municipios se encuentra totalmente descuidada, lesionando gravemente, los derechos del trabajador al servicio del municipio.

RIESGOS DE TRABAJO

La aplicación del derecho del trabajo no puede condicionarse a ningún requisito, de manera que todo accidente o enfermedad con motivo y en ejercicio de trabajo, cualquiera que sea su naturaleza y el lugar donde se preste el servicio, da origen a la responsabilidad de la empresa.

Las disposiciones sobre riesgos de trabajo se aplican en todas las relaciones de este género, incluidos los trabajos especiales. En el mismo mandato se menciona la excepción aparente, de los talleres familiares, decimos apriencia porque son aquéllos en que exclusivamente trabajan los cónyuges, sus ascendientes, descendientes y pupilos.

Se puede entender por riesgo, una contingencia que al ocurrir puede causar daño. Esta contingencia puede realizarse en diversas condiciones pero en general, pueden distinguirse en dos grandes grupos; aquellos que dañan bienes materiales y los que, al realizarse, dañan al hombre, son a los que se refiere el seguro de riesgo de trabajo.

La nueva Ley del Seguro Social en su capítulo III contempla fundamentalmente el aspecto de la reparación de los daños sufridos por los trabajadores por riesgos de trabajo realizados.

Establece, que el patrón, en cumplimiento de la ley antes mencionada, asegura a los trabajadores a su servicio contra riesgos de trabajo, relevándole de las obligaciones que, por reparación de daños fija la Ley Federal del Trabajo, pues se refiere únicamente a la reparación del daño sufrido por el riesgo realizado, no a sus obligaciones que establece la Ley referida.

Los riesgos de trabajo se dividen en dos grupos:

- Accidentes de Trabajo.
- Enfermedades Profesionales.

ACCIDENTES DE TRABAJO

Podemos decir que, es toda lesión orgánica o perturbación funcional inmediata o posterior, o la muerte producida repentinamente en el ejercicio o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que se preste.

También se considera accidente de trabajo, el que se produzca al trasladarse el trabajador directamente a su domicilio, al lugar del trabajo; o de éste a aquél.

El maestro De Buen, señala que el concepto incluido en el párrafo mencionado, evidentemente no es ni una lesión orgánica ni una perturbación funcional, ni la muerte. Estos acontecimientos serán en todo caso, la causa del accidente. El accidente es "un suceso eventual o acción que involuntariamente resulta en daño para las personas o las cosas." (70)

Dentro del proceso normal del trabajo no está previsto el acontecimiento fortuito que constituye el accidente.

La inclusión de los accidentes en trayecto del trabajador a su domicilio al trabajo o del trabajo a su domicilio fue un gran acierto y constituyó una gran novedad de la Ley Federal del Trabajo de 1970. Ya que la de 1931 había ignorado tal situación y fue por influjo de las disposiciones de la Ley del Seguro Social de 1943, que se incluyó el accidente de tránsito como riesgo de trabajo, al igual que para la Ley del ISSSTE.

En caso de accidente de trabajo el IMSS a través de su departamento respectivo, comprueba que los accidentes --

(70) De Buen, Nestor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Edit. Costa Amic México, D.F. 1972. Pág. 562.

sean realmente de tránsito y haya ocurrido cuando el trabajador se traslada directamente o de éste a su domicilio.

Esta clase de riesgos se empezó a proteger en el si glo pasado. En Francia los juristas sostuvieron a fines del siglo XIX, que con el fin de aliviar el mal, los obreros podrían reclamar civilmente al patrón la indemnización correspondiente por actos ilícitos; pero era necesario que comprobaran la culpa, la intensión o el delito del empresario para que fueran resarcidos del daño sufrido. En este esfuerzo de los abogados de Francia se inspiraron las prime ras leyes sobre accidentes de trabajo, que fijaron el principio de la culpa del patrón como generadora de la responsa bilidad de éste. Respondía el empresario del riesgo, cuando se le comprobaba que se había producido por su negligencia.

La Ley Federal del Trabajo expedida en 1931, acogió la teoría del riesgo profesional. El principio del riesgo profesional tiene como consecuencia dejar a cargo del patrón la reparación, no solo de los estragos causados por acciden tes o enfermedades, debidas a su propia culpa, sino también las que provienen de culpa no intencional del obrero, de ca so fortuito o de una causa indeterminada.

La Ley Federal del Trabajo expedida en 1970, desarrollo la teoría del riesgo de la empresa y olvida la que tuvo por objeto a cargo del patrón la responsabilidad por accidentes y enfermedades que sufrieran sus operarios con motivo de la profesión. Acorde con la doctrina, la empresa está obligada a reparar los daños que el trabajo, cualquiera que sea la naturaleza y circunstancia en que se realiza, produzca al trabajador. La responsabilidad de la em presa por los accidentes y enfermedades que ocurran a los

trabajadores es puramente objetiva, pues deriva del hecho mismo de su funcionamiento, por lo tanto ya no importa preguntar si existe una responsabilidad, sino que es suficiente la existencia del daño para que el trabajador tenga derecho a la reparación.

Se considerará enfermedades profesionales las que reúnan las circunstancias y características señaladas en las leyes del trabajo.

En lo que respecta a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se señala, que los riesgos profesionales que sufran los trabajadores se regirán por las disposiciones de la Ley del ISSSTE y la Ley Federal del Trabajo, en su caso.

ENFERMEDADES DE TRABAJO

La Ley Federal del Trabajo, define enfermedad de trabajo, como todo estado patológico derivado de la acción continua de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo, o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios.

La ley del ISSSTE, lo regula en el capítulo tercero, del seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad. Así también en el capítulo cuarto, del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

En la Ley del Seguro Social se describe la tabla de enfermedades de acuerdo con las más importantes afecciones que adquieren los trabajadores debido a su trabajo.

La enfermedad debe de ser consecuencia de la clase de trabajo que desempeña el operario o del medio en que se ve obligado a trabajar.

Las consecuencias del riesgo realizado, son las que dan base en la nueva ley del seguro social para la determinación de las prestaciones que se otorgan al trabajador cuando sufre una lesión por accidente o enfermedad.

INDEMNIZACIONES

La Ley del IMSS enuncia el derecho de los trabajadores a las indemnizaciones que fija la ley para las diferentes consecuencias del infortunio, pero se separan en la que debe cubrirse en el período de incapacidad temporal y en la que corresponde a los casos de incapacidad permanente y de muerte.

Deben considerarse tres cuestiones que se relacionan con las diversas indemnizaciones, la naturaleza de la indemnización, el concepto de salario de base y la forma de pago, global o pensión periódica.

Respecto a la naturaleza de las indemnizaciones se discutió si se trataba de salario o si, por el contrario, era la reparación de un daño, semejante a la indemnización que debe pagarse de conformidad con las normas del derecho civil.

El salario es la retribución que debe pagar el patrono al trabajador por su trabajo.

Por otra parte, las indemnizaciones que perciben las víctimas de los riesgos de trabajo tienen como causa el trabajo prestado y no la culpa del empresario o el hecho objetivo de las cosas. El resultado de la responsabilidad de la economía y de la empresa frente al hombre que les entrega su energía de trabajo.

La naturaleza alimentaria que tiene el salario también la tienen las indemnizaciones.

En el caso de incapacidad temporal, y lo es también en el sistema de los seguros sociales, pues la pensión que se otorga al trabajador sustituye a la parte del salario que deja de percibir como consecuencia de la disminución o pérdida de la capacidad de trabajo y de ganancia; en los casos de muerte, los beneficiarios continúan percibiendo del seguro social la parte proporcional del salario que les entregaba el trabajador antes del deceso.

En cuanto a la naturaleza de la indemnización no puede ser distinta por causa de la indemnización global que se paga a la víctima o a los deudos, ya que la forma de pago no puede hacer variar la naturaleza de la institución.

Respecto del salario base para el pago de las indemnizaciones.

En 1968 no se creyó necesario crear una norma especial para lo que se llama la integración del salario porque se prestaría a confusión. Por esta razón para determinar el monto de las indemnizaciones que deban pagarse a los trabajadores se tomará como base el salario correspondiente al día en que se nazca el derecho a la indemnización, incluyendo en él la cuota diaria y la parte proporcional de las pres

taciones.

En relación al salario se señala que para el pago de las indemnizaciones se tomará como base el salario diario que perciba el trabajador al ocurrir el riesgo. La comisión observó que son frecuentes los aumentos al salario durante el régimen de la incapacidad temporal, pareciéndole in justo que tanto de ese régimen o al pagarse la indemnización por incapacidad permanente o muerte, el trabajador o sus deu das no percibirán los aumentos.

El salario por unidad de obra, por semana o por mes.

La manera de fijar el importe del salario en las hi pótesis mencionadas: en el primer caso, y en general, cuando la retribución sea variable, el salario será el promedio de las prestaciones obtenidas en los treinta días efectivamente trabajados antes del nacimiento del derecho, también se apli ca a la hipótesis el principio del aumento posible en los salarios, si en ese lapso de treinta días hubiese un aumento en el salario, se tomará como base el promedio de las percep ciones obtenidas por el trabajador a partir de la fecha del aumento. El segundo problema está resuelto cuando el sala rio se fije por semanas o por mes, se dividirá entre siete o entre treinta, según el caso, para determinar el salario diario.

La indemnización, no podrá ser inferior al salario mínimo de la zona económica que corresponda.

SALARIO TOPE

Se estableció una cantidad de dinero como salario tope, pero conforme fue avanzado el tiempo, se dio cuenta que era injusto se fijara de esta forma una indemnización, ya que el aumento de los artículos de primera necesidad era continuo; por esta razón se fijó el criterio del salario máximo que será el equivalente al doble del salario mínimo en el lugar de prestación del trabajo.

PAGO GLOBAL O PENSION PERIODICA

Las dos formas de pago son las únicas posibles, es recomendable que la combinación de ambas en diversas formas sea la más adecuada.

LOS HONOROS DE LAS INDEMNIZACIONES

Se relacionan directamente con las incapacidades temporales y permanentes parciales y totales, y los efectos que produce la muerte del trabajador.

PRINCIPIOS GENERALES

Relación entre la indemnización por incapacidad temporal y las indemnizaciones por incapacidad permanente o muerte.

Ambas poseen una finalidad suprema idéntica, sin embargo, persiguen propósitos inmediatos diversos, ya que la

primera, equivale al salario que se paga al trabajador por la imposibilidad de trabajar, en tanto que las segundas, son las indemnizaciones por un daño realizado.

Las indemnizaciones que debe percibir el trabajador en los casos de incapacidad total o parcial permanente, le serán pagadas íntegras, sin que se haga deducción de los salarios que haya percibido durante su curación.

No mencionándose los casos de muerte porque las acciones del trabajador incapacitado son distintas de sus deudos.

El aumento de las indemnizaciones por falta inexcusable del patrono.

En los casos de falta inexcusable del patrono, la indemnización podrá aumentarse hasta en un veinticinco por ciento, a juicio de la junta de conciliación y arbitraje que dando al arbitrio de las juntas el poder determinar las circunstancias constitutivas de la falta inexcusable; esto para que el patrono cumpla con las disposiciones necesarias para la aplicación de las medidas preventivas creadas por las comisiones hechas por los trabajadores y los patronos o por las autoridades del trabajo; y si los trabajadores hacen notar al patrón el riesgo que corren y éste no adopta las medidas adecuadas para evitarlo, la junta, esto es, la autoridad del trabajo, debe decidir la gravedad de la falta y fijar entonces si la indemnización se aumenta en un veinticinco por ciento o en un porcentaje menor.

LA INDEMNIZACION POR INCAPACIDAD TEMPORAL

Se proponía en un principio el pago de un setenta y cinco por ciento de los salarios, posteriormente se impulsó el pago total. Por otra parte se agregaba que el pago se haría desde el primer día en que se presentara la imposibilidad de trabajar.

INDEMNIZACIONES POR INCAPACIDAD PERMANENTE

Existen dos clases de incapacidad permanente:

1.- Indemnización por incapacidad permanente total. Originalmente en 1931, fue fijado el monto de la indemnización en novecientos diez y ocho días de salario, lo que equivalía a menos de dos años y medio. En reforma de 1955, fue aumentando a mil noventa y cinco días, esto es, al importe de tres años de salario. La comisión estimó que puesto que las disposiciones sobre riesgos de trabajo tendrían un carácter transitorio, no era oportuno introducir modificaciones, y nadie pidió su reforma. Por estas dos consideraciones pasó a la nueva ley.

2.- Indemnización por incapacidad permanente parcial. La indemnización por incapacidad permanente total es siempre la misma, de la que a continuación se mencionará es variable en un doble sentido.

La indemnización consistirá en el pago del tanto por ciento que fija la tabla de evaluación de incapacidades, calculando sobre el importe que debería pagarse, si la incapacidad hubiese sido permanente y total.

La indemnización varía de acuerdo con el grado de

incapacidad, solución que coincide con la idea de que lo indemnizable no es tanto las consecuencias psíquicas del accidente o enfermedad, sino la disminución de las facultades y aptitudes para el trabajo y la consecuente pérdida de la capacidad de ganancia.

En la ley no se quisieron fijar porcentajes rígidos, sino que se señaló para cada uno de los grados de incapacidad un mínimo y un máximo.

Es así que, se tomará el tanto por ciento que corresponda entre el máximo y el mínimo establecido, tomando en consideración la edad del trabajador, la importancia de la incapacidad y la menor o mayor aptitud para ser remuneradas, semejantes a su profesión u oficio. Se tomará a sí mismo en consideración si el patrono se ha preocupado por la reeducación profesional del trabajador.

LA INDEMNIZACION POR MUERTE

La ley de 1931, fijó la indemnización de un mes de sueldo por concepto de gastos funerarios, mientras se otorgaba a los deudos una indemnización de seiscientos doce días de salario; en la reforma de 1955 aumentó la indemnización a setecientos treinta días, equivalente a dos años de salarios. Por la razón de transitoriedad de las disposiciones legales, la comisión conservó el monto de la indemnización de 1955, en atención a las estipulaciones de la mayoría de los contratos colectivos.

NORMAS COMPLEMENTARIAS

Incapacidad para el trabajo y la incapacidad para la profesión.

Si la incapacidad parcial consiste en la pérdida absoluta de las facultades o aptitudes del trabajador para de sempeñar su profesión, la junta de conciliación y arbitraje podrá aumentar la indemnización hasta el monto de la que co rrespondería por incapacidad permanente total, tomando en consideración la importancia de la profesión y la posibilidad de desempeñar una de categoría similar, susceptible de producirle ingresos semejantes.

OTRAS INCAPACIDADES TOTALES

Se llegó a la idea de convertir incapacidades tota les en la acumulación de algunas parciales la table de eva luación de incapacidades, considera la pérdida de los dos ojos, de los dos brazos o piernas y de algunas otra cuestio nes en las que influyó sensiblemente el concepto de pérdida de la capacidad de ganancia.

DEFORMACIONES ESTETICAS

La tabla mencionada dice que, las deformaciones pu ramente estéticas, según su carácter, serán indemnizadas a juicio de la Junta de Conciliación y Arbitraje que correspon da, sólo en el caso de que en alguna forma disminuya la ca-

pacidad de trabajo de la persona lesionada, teniendo en cuenta la profesión a que se dedica.

Se considerará que una deformación de esta naturaleza puede ser idéntica a una incapacidad para la profesión, por lo tanto, la autoridad del trabajo puede ir hasta la incapacidad total.

FLEXIBILIDAD DE LAS TABLAS

Corresponde solamente a la Secretaría del Trabajo efectuar los estudios necesarios a fin de que el poder ejecutivo inicie ante el Congreso Federal, la adecuación periódica de las tablas a la realidad y a las exigencias de la medicina del trabajo.

Procedimiento para el pago de las indemnizaciones en los casos de muerte del trabajador.

1.- La Junta de conciliación permanente o el inspector del trabajo deben practicar una investigación cuidadosa, destinada a determinar quienes son los beneficiarios.

2.- Se fijarán avisos en los lugares de trabajo y en el domicilio del trabajador y se emplearán los medios publicitarios que se juzguen convenientes para convocar a los beneficiarios.

3.- Instruido el expediente, se remitirá a la Junta de conciliación y arbitraje a efecto de que ésta, con audiencia de los interesados, dicte resolución.

4.- La resolución de la junta libera al patrono de responsabilidad de tal suerte que las personas que se presenten a deducir sus derechos con posterioridad a la fecha en que se hubiese verificado el pago, sólo podrán deducir su acción en contra de los beneficiarios que los recibieron.

REPOSICION Y ASIGNACION DE NUEVO EMPLEO

Siempre y cuando el trabajador esté capacitado, se le puede reponer su empleo y asignarle uno nuevo cuya remuneración disminuirá, en la proporción de la indemnización que se hubiere recibido.

LA PRESCRIPCION

Las acciones de trabajo prescriben en un año, contando a partir del día siguiente a la fecha en que la obligación se exigible, con las excepciones que se consignan en los artículos siguientes.

La prescripción corre desde el momento en que se determine el grado de la incapacidad o desde la muerte del trabajador.

Para la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, prescriben en dos años las acciones y señala una serie de acciones que se pueden reclamar. Esto nos indica la similitud en los plazos de ambas leyes, para ejercitar las acciones de reclamación de las indemnizaciones correspondientes por riesgos de trabajo.

DERECHO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL
MUNICIPIO A LA SEGURIDAD SOCIAL

El sistema federal mexicano es el resultado de una conquista y de una enconada lucha, cuando México surge apenas a la vida independiente, frente al poderoso grupo centralista y la fuerte figura de Fray Servando Teresa de Mier, quien fue vencido por Miguel Ramos Arizpe; las circunstancias políticas y la tradición hicieron ardua la lucha entre el federalismo y el centralismo, que terminó con el triunfo de ésta última forma de gobierno, no sin antes señalar, que estaba dividido lo que hasta entonces estaba unido, aún cuando atentos a los Estados Unidos y a la necesidad de atender las regiones que estaban bastante distintas del centro de México. En estos días, es palpable el hecho de la influencia poderosa de la Federación en la vida de cada uno de los Estados.

No se puede negar lo conveniente de lograr, cada vez más, una vida federal, como integrar en el orden de los Estados, una vida democrática e institucional de municipios libres.

Es importante que el sistema de seguridad social mexicana se amplie cada vez más a cada uno de los sectores de la población que deben tener derecho, de acuerdo con la justicia social, a la más amplia protección no solo los asalariados burócratas o militares. De otra manera, mientras no se resuelva, aún cuando fuera como solución provisional, el problema de algunos importantes sectores, será siempre injusta la organización social y dará lugar a descontentos que no tienen razón de ser.

En la realidad nacional se ha hecho, que la Federa

ción y sus trabajadores se encuentren actualmente en una situación de privilegio. que apoyamos, siempre que no se olvide la forma de hacer efectivo el sistema de los trabajadores al servicio de las entidades federativas, para quienes es preciso crear una organización adecuada a su propia naturaleza y condición, coordinando no solo en un plano local o regional sino nacional, las prestaciones y la política de seguridad social mexicana.

En este estudio se persigue urgir la creación de un sistema de bienestar y seguridad social para los trabajadores al servicio de las entidades federativas.

Como consecuencia de este estudio los trabajadores al servicio de los municipios tendrán una seguridad social más amplia y acorde a la del país en general.

Como estudio previo, se tendría que realizar la verificación de si en las constituciones locales de cada Estado existen consagrados los derechos que en el orden general se conceden a los trabajadores asalariados o burócratas, para en todo caso, recomendar la institución de sus respectivos estatutos locales de un régimen protector de seguridad social para los trabajadores al servicio de los Estados y Municipio.

Por otra parte, el sistema de financiamiento tendría que estar fundado sobre la base de las aportaciones del trabajador, mediante un descuento que se le haga y la aportación que la entidad federativa realice.

Para la prestación de servicios se podrían establecer desde luego, por la propia Entidad Federativa, todas las instalaciones adecuadas para mejorar la atención en todo ca

so, a fin de lograr la mayor economía, contratar con instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social y, quizá mejor, con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, el otorgamiento de las prestaciones en especie y si no resultare muy oneroso, las prestaciones en dinero.

Respecto a los sujetos, desde luego, sería el burócrata y sus dependientes económicos.

En cuanto a seguros, serían precisamente, los que establecen los sistemas de la seguridad social, particularmente los servicios que se otorgan a los trabajadores al servicio del estado, tratando de lograr la mayor equiparación.

Aunque se hayan creado los institutos de seguridad y servicios sociales de los trabajadores al servicio de las distintas entidades federativas, debe procederse a coordinar e integrar en este organismo que bien puede ser una federación o confederación las actividades y la política de seguridad social de las distintas entidades en un plano.

Se tiene noticia de los extraordinarios intentos por parte de legisladores, llevados a cabo a este respecto, por los estados de Sonora, Tamaulipas, México, Veracruz y Jalisco entre otros, quienes ya tienen establecidas este tipo de leyes; pero es necesario en algunos casos, darles eficacia y en otros, crear las instituciones para que realmente se aplique un sistema total, debidamente integrado y coordinado en toda la federación, a fin de lograr la mayor igualdad de las prestaciones y propiciar planes y programas de desarrollo comunes, en cuanto lo permitan las propias realidades económicas, sociales y políticas en los Estados.

A lo largo del presente trabajo, nuestra opinión se ha manifestado, en el sentido de que preferimos los lineamientos que marca el apartado B como una fuente, sin duda importante, de regulación laboral en lo que respecta a los trabajadores al servicio de los municipios y por supuesto concordamos en cuanto a que la Ley reglamentaria sobre Seguridad Social del apartado que nos ocupa, sería evidentemente aplicable a estos servidores públicos.

Desde luego, los estados como entidades autónomas, pueden elegir, de ser necesario, entre ambos apartados, el que más convenga a sus propias pretenciones y a las de sus trabajadores.

En el caso, de que llegaran a elegir el apartado A, no existe ningún problema para poder determinar la competencia jurisdiccional en caso de presentarse una controversia laboral o de índole de seguridad social, en virtud de que serían las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje las encargadas de resolver los litigios en primera instancia.

Un verdadero conflicto surgiría, en el caso de que decidieran regirse por los lineamientos laborales que marca el apartado B en el orden de la seguridad social pues, serían los órganos federales, los encargados de solucionar los conflictos que pudieran presentarse sin embargo, es notorio que existe un gran vacío de la ley en cuanto a la tutela ya que, no sólo se presenta en los conflictos de seguridad social, sino también en lo que respecta a la custodia de los derechos laborales de los trabajadores al servicio de los municipios, por lo cual, podríamos sugerir, la creación de Tribunales locales en cada Entidad Federativa, encargados de ventilar los conflictos laborales de los servidores, tantas veces mencionados, materia de este trabajo, así como, en

caso de controversias de índole de Seguridad Social, como una primera instancia con su respectivo procedimiento. Los últimos podrían dirimirse con la celebración de un convenio con una institución de carácter eminentemente público como es, el ISSSTE con el objeto de que éste se sometiera a su jurisdicción.

El siguiente paso vendría a ser, el juicio de amparo, ante los órganos jurisdiccionales competentes y ya conocidos, con la finalidad de dirimir una posible controversia situación en la cual, sería la última instancia para la solución del conflicto.

Los órganos jurisdiccionales que proponemos podrían ser denominados Tribunales Municipales de Conciliación y Arbitraje, que serían financiados y fomentados por la Entidad Federativa en que se encontrarán ubicados.

Tendrán como función principal tutelar los derechos laborales y la seguridad social de los trabajadores al servicio de los municipios; tomando como base legal para la tutela de los derechos mencionados, los lineamientos que sobre esta materia dictan, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; las Constituciones Locales así como, las legislaciones locales que sobre la materia y en este sentido, se hayan expedido.

C A P I T U L O V I
LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES
AL SERVICIO DEL MUNICIPIO

Los trabajadores al servicio de los Municipios, no pueden quedar exentos de la protección que proporcionan las instituciones encargadas para este fin, y que tienen la obligación de asegurar a esta clase de trabajadores y a su familia, de las posibles vicisitudes que pudieran presentarse durante la prestación de sus servicios al Municipio.

En anteriores comentarios, se ha querido establecer que el derecho a la Seguridad Social, de ésta clase de trabajadores no esta en tela de juicio, se le ha enfatizado, porque aún, hasta este momento, en muchos Municipios sus trabajadores no cuentan con la más mínima protección, por este motivo, consideramos que deben implementarse en todas las Entidades Federativas, programas de coordinación para la prestación de Seguridad Social en los cuales, deben participar las instituciones que a nivel Federal tienen facultades en este rubro, para que mediante convenios de coordinación para la prestación de servicios, signados entre estas instituciones y los gobiernos de cada Entidad, sea como reciban los trabajadores municipales una adecuada protección.

Es sumamente relevante, subrayar la importancia de los convenios de coordinación mencionados anteriormente entre el IMSS y el ISSSTE para que en las regiones en las cuales alguna de las dos instituciones no pudieran prestar los servicios requeridos por sus derechohabientes, los proporcionara cualquiera de los dos organismos descentralizados, ya sea por lo cercano o por las instalaciones más apropiadas para la prestación del servicio.

Por otra parte, es también de relevancia mencionar la importancia de la firma de estos convenios entre las autoridades Estatales y cualquiera de las dos instituciones

señaladas anteriormente, ya que de esta forma alcanzaran los beneficios de la Seguridad Social los servidores públicos municipales y si fuera posible que todas las Entidades hicieran ésto, se habrá logrado dar un enorme paso, en la justicia social municipal, que no queda al margen de la seguridad social en general, que fue consagrada por nuestro constituyente de 1917.

LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

Esta institución es un organismo descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, constituye un servicio público nacional que se establece con carácter obligatorio en los términos de la Ley y sus reglamentos correspondientes, creándose, para la organización y administración del mismo, la personalidad jurídica propia y el patrimonio mencionado, con domicilio en la ciudad de México, y cuya denominación jurídica es Instituto Mexicano del Seguro Social.

La Ley del Seguro Social comprende las seguridades de: Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte; cesantía en edad avanzada.

El régimen del seguro obligatorio comprende: A las personas que se encuentran vinculadas por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen y cualquiera que sea la personalidad o la naturaleza económica del patrón y aún cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos, derechos o contribuciones en general; los miembros de sociedades coopera

tivas de producción de administraciones obreras o mixtas, ya sea que estos organismos funcionen como tales conforme a derecho o sólo de hecho; los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola. Igualmente son sujetos de aseguramiento: Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados; los ejidatarios y comuneros, colonos y pequeños propietarios; los patrones personas físicas al igual que; trabajadores domésticos.

A continuación, se faculta al IMSS para extender el régimen e iniciar servicios en los municipios en que aún no opera, conforme lo permitan las particulares condiciones sociales y económicas de las distintas regiones.

La Ley del Seguro Social pretende hacer llegar a la mayor cantidad de derechohabientes sus beneficios, esto para que la mayor parte posible de mexicanos alcancen una mejor protección, en este sentido es posible el acierto del Legislador al interpretar las necesidades del pueblo mexicano y de esta forma ir procurando una justicia social más integral.

Todavía se tiene que hacer mucho para mejorar los servicios y las instalaciones de este organismo para que los mexicanos, reciban la mejor atención posible, este problema es entendible ya que el gran incremento de la población ha causado las deficiencias de esta institución, en razón de la gran demanda de servicios por parte de sus derechohabientes, que afortunadamente tienen solución, esto se logrará aumentando las instalaciones hospitalarias y de

consulta general, así como modernizando las ya existentes, tanto en su equipo, como en los servicios que se prestan a los derechohabientes.

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

Este instituto tendrá el carácter de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, y cuyo domicilio será la ciudad de México.

Reglamentaria de la seguridad social de los servidores públicos con el Estado. Esta ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República y será aplicada: A los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros; las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión a que se refiere esta ley; las dependencias y entidades de la Administración Pública en los Estados y Municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el Instituto celebre de acuerdo con esta ley, y las disposiciones de las demás legislaturas locales; los diputados y senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de esta ley; las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen de la misma.

Señala la citada ley, con el carácter de obligatorio

rias, las siguientes prestaciones: Medicina preventiva; seguro de enfermedades y maternidad; servicios de rehabilitación física y mental; seguro de riesgo de trabajo, jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, por muerte, cesantía en edad avanzada; indemnización global; servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; servicios de integración a jubilados y pensionados; arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto; préstamos hipotecarios para la adquisición en propiedad de terrenos y/o casas, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos; - préstamos a mediano plazo; préstamos a corto plazo; servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes; servicios turísticos; promociones culturales; de preparación técnica; de fomento deportivo y recreación; servicios funerarios.

Esta ley es un poco más austera, en su protección, ya que únicamente se extiende a un sector de la población, sin embargo, algunos de los beneficios que consagra son un verdadero adelanto en la seguridad social de nuestra época, aunque falta mucho por hacer para llegar a cubrir todas las necesidades que se presentan a los servidores públicos al Servicio del Estado. Asimismo, queda mucho por hacer para mejorar la calidad de los servicios que se prestan y cubrir la gran demanda que va creciendo cada día, estas deficiencias son comprensibles debido a que incluso, en esta institución como en las demás a repercutido la grave crisis económica por la que pasa nuestro país y por razón de su gran dependencia del exterior en la adquisición de equipo y medicamentos básicos que es también uno de los factores que ha influido en el problema que señalamos.

LEY DEL INFONAVIT

El 24 de diciembre de 1971, el entonces Presidente Luis Echeverría Alvarez, formuló una iniciativa que tenía por objeto reformar la fracción XII de nuestra Constitución, en que se propone un nuevo y ambicioso mecanismo de solidaridad social en favor de los trabajadores, que opere mediante el reparto de las cargas económicas y la generalización de la escala nacional, en vez de sistema fragmentado e individualizado que existe actualmente.

En el plan se contemplaba no solo la construcción de viviendas, sino también la regeneración de las actuales y el mejoramiento permanente de las que posteriormente se edifiquen. Incluso se previene el uso de zonas ya urbanizadas y el desarrollo de otras futuras, mediante la constitución de reservas territoriales.

Por los motivos anteriormente expuestos, el Ejecutivo creyó conveniente dictar de utilidad social, la creación de un organismo integrado por los representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Patrones que administren los recursos del Fondo Nacional de Vivienda.

Para lograr tal fin, se reformó la fracción XII del Artículo 123 Constitucional, señalándose que la obligación de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas, se realizará por las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de Vivienda, que propicie el establecimiento de un sistema de financiamiento que permita otorgar a los trabajadores, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad sus habitaciones.

El Presidente Echeverría en su oportunidad, envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, un proyecto de reformas a los Artículos 97 fracción II, 110 fracciones II y III y 136 al 115 inclusive, 782 y adición del Artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo.

Especificando, dichas reformas consistieron en:

a) Hacer extensivo el derecho de casa habitación a todos los trabajadores, eliminándose el número de cien por empresa.

b) Terminar con la celebración de convenios, que de suyo podrían ser muy conflictivos al crearse un Fondo Nacional de Vivienda constituida por una aportación fija y permanente de las empresas.

c) En cuanto a la aportación patronal al mencionado fondo sería de un cinco por ciento del monto de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio, es decir sobre las cantidades que perciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria.

Respecto al porcentaje de las aportaciones hubieron de superarse muchos obstáculos.

En los estudios realizados por el sector oficial, se determinó que para aliviar el problema habitacional era necesario contar con un fondo integrado por el seis por ciento del capital laboral mensual circulante, pero el problema era como obtenerlo.

Se propuso la fórmula 222, que se integraba de la siguiente forma: El patrón aportaría un dos por ciento de

su nómina mensual. Los trabajadores aportarían otro dos por ciento del monto de sus salarios y el Estado el otro dos por ciento con lo cual se completaba el seis por ciento del capital laboral mensual circulante.

Por lo que respecta al sector obrero, este objetó dicha fórmula aduciendo que los trabajadores no podrían aportar nada en virtud de sus bajos salarios y se propuso mejor la fórmula 402, que los relevaba de esta obligación.

El sector oficial solidarizándose con el sector obrero propuso la fórmula 600, para que fuera únicamente el sector patronal el único que hiciera las aportaciones requeridas.

El sector patronal, ante tal situación aceptó la fórmula 500, siempre y cuando su aportación fuera deducible, lo cual finalmente fue acordado de conformidad, quedando en realidad la fórmula como sigue: Dos punto cinco, cero y dos punto cinco por ciento.

d) Existe un tope máximo para las aportaciones individuales que sería el equivalente a diez veces el salario mínimo general de la zona de que se trate.

e) El mencionado fondo constituye un gasto de previsión social y por lo tanto será deducible lo que de hecho da un pago que podrá variar entre un dos punto cinco por ciento y un dos punto nueve por ciento.

f) Los trabajadores domésticos, por razones obvias quedan exceptuados del beneficio y posteriormente se fijarán, por el Ejecutivo Federal, las modalidades y fechas en que se incorporan a este derecho, los deportistas profesionales

y los trabajadores a domicilio.

g) Si transcurridos diez años algunos trabajadores no hacen uso del crédito que les corresponde, tendrán derecho a que se les haga entrega periódicamente, del saldo constituido a su favor.

h) Si se deja de ser trabajador, en caso de incapacidad total, permanente o por muerte se entregará el monto total de este depósito al trabajador o a su beneficiario.

En estos dos últimos casos, los créditos llevarán implícita la contratación de un seguro de manera que el trabajador o sus beneficiarios queden liberados de las obligaciones derivadas del crédito, asegurando la propiedad de la habitación como patrimonio de la familia.

Por último, si los trabajadores ya hubieran adquirido casas habitación, las empresas están obligadas a enterar al fondo el tres por ciento de la aportación que les corresponde, a fin de que sus trabajadores puedan seguir siendo sujetos de crédito.

El fondo se integraría con una aportación inicial, por parte del gobierno, de dos mil millones de pesos y anualmente las empresas privadas aportarían, aproximadamente, tres mil millones, lo que permitiría llevar a cabo un programa de construcción de cien mil habitaciones en el primer año, o sea cuatro veces el total de casas que en ese momento se levantarían en total en la República.

En teoría la reforma es inobjetable, sin embargo en la práctica se han presentado diversos problemas, sobre todo en las pequeñas empresas, que solo serán superados me

diante el convencimiento de que solo siguiendo los nuevos postulados de justicia social, se podrá garantizar el equilibrio efectuado entre los factores de la producción, que constituyen la base fundamental de nuestra estabilidad jurídica, política y económica.

Si bien es cierto, que esta obligación constituye otra carga económica para las empresas, también lo es, que dicha carga servirá para consolidar y reafirmar nuestro sistema económico de propiedad privada.

En cuanto a la aportación del cinco por ciento no forma parte del salario, ni está sujeta a negociación entre los patrones y los trabajadores, lo cual habría sido sumamente conflictivo.

Por disposición del Artículo 39 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, los préstamos que otorgue el fondo debengarán un interés del cuatro por ciento anual y tratándose de financiamiento para la adquisición o construcción de habitaciones, su plazo no será menor de diez años, pudiendo otorgarse hasta un plazo máximo de veinte años.

En cuanto al incumplimiento patronal en relación con la aportación del cinco por ciento mensual no es motivo de huelga, ya que entre otras reformas propuestas no figuró la de adicionar el Artículo 450 de la Ley Federal del Trabajo con una nueva fracción referente a esta aportación y las huelgas solo pueden perseguir limitativamente, los objetivos a que se refiere dicho precepto.

Se ha sostenido que, ya con el Banco Obrero que también debe financiar, la función del Infonavit resulta inne-

cesaria y duplica esfuerzos inutilmente.

Desde el primero de marzo de 1987 entraron en vigor tres reformas a nuestra legislación laboral, consistentes en:

I.- Las aportaciones del cinco por ciento al Infonavit, que anteriormente se calculaban sobre el salario ordinario, se aplican sobre el salario íntegro. Esto resulta muy cuantioso para las empresas que por ejemplo utilizan agentes de ventas, pues en lugar de pagar el cinco por ciento sobre el salario de garantía, tendrán que pagarlo ahora sobre el salario íntegro.

II.- Es suprimida la obligación del Infonavit, de regresar o devolver periódicamente las cuotas aportadas a favor de los trabajadores que no hayan sido agraciados en los sorteos, y ahora solo se harán dichas devoluciones de:

- a) Incapacidades permanentes,
- b) Jubilaciones, o
- c) Por motivos de fallecimiento.

Estos supuestos, además de devolver las aportaciones, se entregarán a los interesados otro tanto igual a lo aportado, lo cual es muy favorable.

Los trabajadores de cincuenta años o más que estén desvinculados laboralmente por más de un año, se les devolverá de inmediato el importe de las aportaciones, subsecuentemente se establece que en forma voluntaria se puede descontar el uno por ciento de los salarios de los trabajadores que vivan en conjuntos habitacionales, para gastos de administración y mantenimiento.

Debido a la gran necesidad de una vivienda adecuada para las necesidades de la clase trabajadora, fue prioridad para el Gobierno Federal que toda esta normatividad sobre la vivienda de los trabajadores fuera plasmada en la Ley que crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, según decreto del Presidente Luis Echeverría Álvarez, publicado en el Diario Oficial del 24 de abril de 1972.

FOVISSSTE

En el Artículo 123 apartado B fracción XI, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señaló que se proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

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

En el capítulo sexto de la ley del ISSSTE titulado de las habitaciones, para trabajadores y de los préstamos hipotecarios comprende, del Artículo 44 al 54 y está dividido en tres secciones; la primera dedicada a la habitación para trabajadores; la segunda a los préstamos hipotecarios y la tercera de la exención de impuestos.

1.- Construcción y adquisición de habitaciones.

En el artículo 44 de la mencionada ley se señala, que el Instituto adquirirá o construirá habitaciones para ser vendidas a precios módicos a los trabajadores beneficiarios de esa ley.

Respecto de la enajenación de estas habitaciones podrá hacerse por medio de una venta y con las facilidades siguientes:

a) El trabajador estará en posesión de la habitación sin más formalidades que la firma del contrato respectivo;

b) Pagados el capital e intereses, se otorgará la escritura que proceda;

c) El plazo para cubrir el precio del inmueble, no excederá de quince años.

d) Si el trabajador hubiere pagado sus abonos con regularidad durante cinco años o más, y se viera imposibilitado para continuar cubriéndolos, tendrá derecho a que el instituto le remate en pública subasta el inmueble y -- que del producto, una vez, pagado el crédito insoluto, se le entregue el remanente.

e) Si la imposibilidad del pago ocurre dentro de los cinco primeros años, el inmueble será devuelto al instituto rescindiendo el contrato de venta con garantía hipotecaria o de promesa de venta y solo se cobrará al trabajador el importe de la finca, devolviéndose la diferencia - entre estas y lo que hubiese abonado a cuenta del precio. Para los efectos de este Artículo se fijará desde el otorgamiento de la escritura, la renta mensual que se le asigne al inmueble;

f) Con relación a los honorarios notariales para el otorgamiento de las escrituras, serán cubiertos por mitad entre el instituto y los trabajadores: el pago de los impuestos y gastos adicionales serán por cuenta exclusiva de éstos.

1.- Todos los pensionistas gozarán de los beneficios de este Artículo, en los términos que dentro de los lineamientos de esta ley, se fije la junta directiva por medio de acuerdos generales.

2.- Se faculta al instituto para adquirir o urbanizar terrenos destinados a formar unidades de habitación y servicios sociales, en favor de los trabajadores.

3.- Los arrendamientos de habitaciones a los trabajadores, los cuales se rigen por disposiciones reglametarias que dicta la junta directiva, pero deberán tener como objetivo social, en todo caso, el beneficio de los mismos trabajadores.

4.- Los trabajadores que hayan contribuido por más de seis meses al instituto, podrán obtener precios con garantía hipotecaria, en primer lugar, sobre inmuebles ur-

banos. Estos préstamos serán destinados a los siguientes fines:

a) Adquisición de terrenos en los que deberán construirse la habitación del trabajador;

b) Adquisición o construcción de casa que habite el trabajador;

c) Efectuar mejoras o reparación de las mismas;

d) Redención de gravámenes que soporten tales inmuebles.

De estos beneficios gozarán los pensionistas conforme a los lineamientos legales que dicte la junta directiva.

Los préstamos hipotecarios se deben sujetar a las condiciones y facilidades que establece el Artículo 44 y que se cubren mediante autorizaciones quincenales que incluye capital e intereses, (Artículo 48).

Debe formular el instituto, tablas para determinar las cantidades máximas que pueden ser prestadas a cada trabajador conforme a su sueldo, tomando como base que las amortizaciones quincenales no deben sobrepasar el cincuenta por ciento del sueldo o sueldos que el trabajador disfrute y por los cuales se le hagan descuentos para el instituto. En los casos en los que el trabajador compruebe tener otros ingresos permanentes que puedan computarse para la amortización del préstamo, éste podrá sobrepasar el máximo fijado por su sueldo en forma proporcional. Y en todo caso, el límite máximo para créditos hipotecarios, aún tra

tándose de préstamos mancomunados, será de cien mil pesos.

Respecto del préstamo, no debe exceder del ochenta por ciento del valor comercial si bien el interesado puede proporcionar otras garantías adicionales.

Si el trabajador no está de acuerdo con el avalúo, puede nombrar un perito para que realice uno nuevo y en caso de no ponerse de acuerdo en los peritajes, se puede nombrar un tercero en discordia por ambas partes, teniendo la junta directiva la facultad de resolver en definitiva.

Los préstamos hipotecarios causan el interés que determine la junta directiva, y éste no podrá exceder de nueve por ciento anual sobre saldos insolutos.

5.- El fondo de garantía. El instituto, por estar dispuesto de esta forma en la ley, ha constituido un fondo especial que tendrá como finalidad liquidar los créditos por préstamos hipotecarios o derivados de los contratos a que se refiere el Artículo 44 de la ley, que quedaron insolutos al fallecer el trabajador a quien se hubieren otorgado. A la muerte del deudor, el instituto debe cancelar a favor de los beneficiarios de éste, y con cargo a dicho fondo el saldo insoluto.

La junta directiva tendrá a su cargo la forma de reglamentar y de constituir el fondo y los términos en que los interesados deberán contribuir al mismo.

En la ley se estipuló que en ningún caso habrá lugar a la devolución de las aportaciones que los acreditados hagan para constituir el fondo.

6. - Respecto al pago de espera. Si por haber si do cesado el trabajador o por otras causas graves a juicio del instituto, no pudiera cubrir los abonos provenientes del préstamo hipotecario o del contrato de venta con garan tía hipotecaria o con reserva de dominio o de promesa de venta, podrá concedérsele, previa solicitud, un plazo de es pera de seis meses, al término de los cuales deberá reanu- dar sus pagos y el adeudo del lapso de espera lo pagará en el plazo y condiciones que señale la junta directiva.

7. - En cuanto a la excensión de impuestos, es im- portante para los servicios públicos al establecerse, que las casas adquiridas o construidas por los trabajadores pa- ra su propia habitación con fondos administrados por el ins- tituto, quedarán excentas a partir de la fecha de su adqui- sición o construcción, de todos los impuestos federales, del Departamento del Distrito Federal, por el doble del crédito y hasta por una suma de doscientos mil pesos de su valor catastral, y durante el término que el crédito perma- nezca insoluto.

también gozarán de excepción los contratos en que se hagan constar tales adquisiciones. Franquicia insubsis tente, si los inmuebles fueren enajenados por los trabajado- res o designados a otros fines.

CONVENIOS DE ALGUNAS ENTIDADES CON EL I.M.S.S. O EL
I.S.S.S.T.E. PARA QUE SUS TRABAJADORES MUNICIPALES Y
ESTATALES TENGAN SEGURIDAD SOCIAL

La celebración de convenios entre los estados e instituciones de asistencia social como lo son el IMSS e

ISSSt, están plenamente apoyados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 115, además de que la federación legisla sobre esta materia, especialmente sobre la seguridad social de los trabajadores estatales y existiendo dos ordenamientos de carácter federal, que lo hacen de esta forma, luego entonces pueden ser aplicados cualquiera de los dos en virtud de que ninguna otra disposición prohíbe que así se haga.

En opinión de José Francisco Ruiz Massieu, el Artículo 115 Constitucional en su fracción VIII, segundo párrafo, responde a un viejo y reiterado reclamo de establecer un régimen laboral de los trabajadores al servicio de los estados y municipios.

Ni en 1917 ni cuando se adicionó el Artículo 123 Constitucional en el apartado B, se definieron las bases para proteger laboralmente a dichos servidores públicos. Ante esta laguna constitucional, prácticamente todos los estados expedieron leyes del servicio civil que otorgaban ciertas garantías laborales mínimas a los empleados estatales y municipales e instituían órganos jurisdiccionales para la resolución de las controversias.

Se sostenía la constitucionalidad de esas leyes con el argumento de que en realidad se trataba de ordenamientos de derecho administrativo, como lo fue por lustros el régimen federal en la materia. No obstante, diversas organizaciones y estudiosos sostuvieron que esos servidores debían ser tutelados por el Artículo 123 Constitucional.

Con relación a esto, subrayamos que la iniciativa del Ejecutivo en que se reconocía que se trataba de relacio

nes de trabajo, y por ello debiera caer en la jurisdicción federal, indicaba que se regirían por leyes que basadas en sus constituciones expidieran las legislaturas; el Senado mejoró esta propuesta sustituyéndola, y señaló que dichas leyes se fundamentarían en el Artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

De esta manera, los poderes reformadores locales deberán resolver lo siguiente:

a) Las bases constitucionales locales.

b) La sujeción al apartado A o al B del Artículo 123 Constitucional o bien a un dispositivo mixto.

c) La expedición de leyes locales del trabajo, partiendo del mencionado precepto y de la ley burocrática, de la Ley Federal del Trabajo o de una mezcla de ambas.

Como lo señala Salvador Valencia Carmona en su opinión relacionada con este tema.

Este nuevo párrafo, constituye una determinación plenamente justificada, los burócratas al servicio de los gobiernos de los estados y los municipios habían permanecido, en la mayor parte de la República, sin gozar de todos los beneficios de la legislación laboral mexicana incluso a veces, casi en los mínimos de subsistencia. Constituye un mérito que nadie puede regatear a la reforma, haber impuesto la obligación de proteger a ese importante núcleo de servidores públicos, sin alterar por ello el ámbito de actividades de las entidades federativas que, en términos del Artículo 124 Constitucional, tienen reservada esa importante materia laboral: el Dr. Carpizo, opina que los congre

Los locales legislarán respecto a las relaciones de trabajo entre los estados, los municipios y sus trabajadores, conforme a lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias. Habrá de precisarse el apartado del Artículo 123, para evitar posibles confusiones y problemas. Lo que persigue esta disposición, es asegurar derechos laborales mínimos para alrededor de un millón de trabajadores.

En opinión de Salvador Rocha Díaz, el Artículo 123 Constitucional trata de las relaciones de los patrones con sus trabajadores y de la federación y del Distrito Federal con sus servidores. Pero mucha de la fuerza de trabajo que existe en México, concretamente todos los servidores de los estados y de los municipios, estaba desprotegida. Hoy, dice que el Artículo 115, en ese renglón, viene a ser un complemento del Artículo 123 Constitucional, pero para el tema que está tocando, surge también un problema, no basta dar derechos, sino hay que señalar el modo de exigirlos y los órganos que habrán de decidir cuando estos derechos entren en controversia. Esto indica que habrá necesidad de crear Tribunales de Conciliación y Arbitraje Locales en los Tribunales de la República. Y los problemas que se presentarán a nivel municipal, serán los mismos que los de los tribunales administrativos.

Los municipios no pueden crear tribunales de arbitraje para resolver los problemas que sufran con sus servidores, habrán de ser, tribunales estatales que también resuelvan los problemas municipales.

Anteriormente, ya se ha expuesto como deberán estructurarse esta clase de tribunales, así como también su ámbito de competencia, proponiéndose como una de las alternativas más objetiva para la defensa de los derechos laborales.

les de los trabajadores al servicio de los Municipios.

Lo anterior, para lograr una congruencia legislativa respecto a los derechos de estos servidores públicos, ya que por la falta de información, tanto de algunas autoridades, así como de los mismos trabajadores, podrían provocar graves confusiones en el tipo de normatividad aplicable a estos servidores públicos, y por otra parte una dispersión legal de sus derechos laborales y de seguridad social en diferentes ordenamientos, lo cual, no ayudaría en nada a estos trabajadores, por el contrario les causarían graves dificultades para poder defender sus derechos.

CONVENIOS DE COORDINACION

Los convenios celebrados entre los Estados, para una más adecuada protección social de sus trabajadores, tienen como base fundamental el garantizar los derechos que tiene el trabajador a la seguridad social así se contempló en el Convenio de Coordinación que celebran el Instituto Mexicano del Seguro Social, representado por el Director General Licenciado Ricardo García Sainz, y el gobierno del Estado de Guerrero, representado por el gobernador constitucional, C. José Francisco Ruiz Massieu.

En la parte de declaraciones el Instituto Mexicano del Seguro Social, como un organismo público descentralizado regido por la Ley del Congreso de la Unión, tiene a su cargo la operación de un sistema nacional de seguridad social, que abarca toda clase de prestaciones y servicios que contribuyan a la elevación del bienestar integral de los mexicanos.

En esta primera declaración se puede palpar la idea del Instituto, de cubrir las necesidades de seguridad social de la mayor parte de mexicanos posible.

El IMSS llevando una política de descentralización en que se contempló la coordinación entre esa Entidad, los Estados y los Municipios para que así se llevarán adelante programas integrales y un uso más eficiente y productivo de los recursos.

En esta declaración se contempla la coordinación del IMSS, la entidad-que en este caso es Guerrero- y los demás Estados, así como los municipios, para que en la aplicación de programas de seguridad social sean más integrales y exista un aprovechamiento más productivo de sus recursos.

Se señala que el Estado de Guerrero, a expedido un programa de acción inmediato, dentro de un esfuerzo de planeación del desarrollo, para posteriormente desarrollar programas y acciones que aceleren el desenvolvimiento económico de la Entidad y eleven el nivel de bienestar social.

Declaración que manifiesta, un esfuerzo más realista, para que existiese una protección más organizada, en la seguridad social de los trabajadores del Estado de Guerrero.

El gobierno del Estado de Guerrero incluirá en sus esfuerzos de planeación del desarrollo, el impulso del desarrollo social, para así disminuir las desigualdades entre los distintos grupos sociales y regiones.

En esta declaración se manifiesta que el esfuerzo de planeación del desarrollo y su impulso estarán encaminados a que se terminen las desigualdades entre los distin-

tos grupos sociales y regiones esto se hará dándoles una ma yor seguridad social.

Tanto el IMSS como el Gobierno del Estado conside ran que uniendo esfuerzos y recursos en el mediano plazo se rá posible que se observe una elección significativa de las condiciones de vida de los guerrerences, a través de accio nes de fomento a la salud, apoyo alimenticio y orientación nutricional, capacitación para el trabajo, saneamiento bá sico, deporte, cultura y recreación, principalmente.

Como último esta contempla los objetivos a mediano plazo que tiene este convenio de coordinación entre el Esta do de Guerrero y el IMSS.

En su segunda parte el multicitado convenio tiene las cláusulas a las cuales se sujetarán las partes.

Señalándose en la primera de ellas, la coordina ción de acciones entre el IMSS y el gobernador del Estado Libre y Soberano de Guerrero para la elaboración y ejecu ción del programa de Desarrollo Social Integral.

En su cláusula segunda, determina que el progra ma de desarrollo social integral se compondrá de los si guientes subprogramas:

- 1.- Subprograma de Fomento a la Salud.
- 2.- Subprograma de Saneamiento básico.
- 3.- Subprograma de apoyo alimentario y orientación nutricional.

- 4.- Subprograma de capacitación para el trabajo.
- 5.- Subprograma de recreación, deporte y cultura.
- 6.- Subprograma de participación social de la mujer.
- 7.- Subprograma de participación de la juventud en el desarrollo.
- 8.- Subprograma de bienestar para senescentes.

Ya que en ellos, se pueden cristalizar las acciones reales para que de verdad los trabajadores estatales y municipales del Estado de Guerrero alcancen una verdadera seguridad social integral.

En su cláusula tercera, contempla la elaboración del programa de desarrollo social integral para el seguimiento de su ejecución, estableciendo una comisión mixta integrada por los siguientes funcionarios.

- 1.- Secretario de desarrollo social del gobierno del Estado, quien actuará como coordinador.
- 2.- Delegado del Instituto Mexicano del Seguro Social, quien actuará como coordinador.
- 3.- Secretaría de Fomento Turístico.
- 4.- Secretaría de la Mujer.
- 5.- Director General del Instituto Guerrerense de la Cultura.

6.- Director General del CREA. (Ya desaparecida).

El Instituto Mexicano del Seguro Social designará tres representantes más, para integrar la Comisión de referencia.

En esta cláusula se integran los funcionarios que compondrán una comisión mixta, para un mejor seguimiento y aplicación de este programa de desarrollo social integral. De esta forma se podrán ver cumplidos en la realidad, los fines para los cuales fue diseñado esta comisión mixta que podrá vigilarlos en su cumplimiento.

En lo que respecta a la cláusula cuarta. La comisión mixta celebrará sesiones ordinarias mensuales y las extraordinarias que sea necesario y tendrá por objeto lo siguiente:

1.- Elaborar el proyecto de Programa de Desarrollo Social Integral que deberá ser aprobado por la superioridad.

2.- Hacer el seguimiento oportuno y suficiente de la ejecución del programa.

3.- Determinar los recursos humanos, financieros y materiales que se requieran para el cumplimiento del programa y hacer las propuestas correspondientes.

Como se puede entender de las fracciones anteriores, la comisión mixta es la encargada de elaborar los proyectos de programa de desarrollo social integral. Ejecutar el seguimiento constante y suficiente en la ejecución del programa.

En la cláusula quinta, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Gobierno del Estado de Guerrero en el término de 60 días, determinarán los recursos humanos, financieros y materiales que afectarán a la ejecución del programa de referencia.

En esta última cláusula, se fija un plazo para que los signatarios proporcionen todos los recursos necesarios para el cumplimiento del convenio. (Anexo 1).

C O N C L U S I O N E S

La Seguridad Social desde sus inicios, tiene como premisa importantísima la de garantizar el derecho fundamental de los seres humanos a una protección integral frente a las vicisitudes que pudieran presentarse en la vida, ésto lo hace mediante una serie de principios de justicia social que aseguran, mediante una serie de mecanismos de asistencia social, la protección de los seres humanos en general.

Por lo anterior, para nosotros la Seguridad Social en general, viene a ser el conjunto de principios, derechos y acciones encaminados a la obtención del mayor bienestar social de los seres humanos, a través de la justicia social.

Lo ideal, abundando en este tema, sería que estos beneficios fueran disfrutados por todos los seres humanos, pero ésto no es posible debido a los diversos factores de índole social, político y económico, que perviven a nivel internacional en la mayoría de los países de nuestro planeta, y que incluso en algunos otros, propician el que ni siquiera tengan para proporcionar alimentos suficientes a su población, mucho menos se puede esperar que presten un mínimo de beneficios sociales. Sin embargo, nosotros pugnamos porque en la medida de lo posible la justicia social llegue a la mayor cantidad de individuos de nuestro planeta, de manera que la forma de vida sea más acorde con las necesidades del género humano.

La Seguridad Social en nuestro país debe pugnar por llegar a todos los mexicanos, proporcionándoles los beneficios de protección a que tienen derecho, ésto se lograría a corto plazo, coordinando acciones entre los organismos encargados de esta Seguridad Social; que podría conseguirse por medio de programas integrales en los cuales se

contemplarán todos los aspectos relacionados con este renglón. De esta forma se tendría un mayor acercamiento a los ideales revolucionarios que hicieron posible que la justicia social fuera consagrada en nuestra Carta Magna.

En nuestra opinión, no es reprobable que sea contemplada la posibilidad de una unificación de las instituciones encargadas de este rubro en un solo organismo prestador de Seguridad Social; lo anterior con la finalidad de obtener una integración legislativa, administrativa y de prestación de servicios, para de esta manera abrir las puertas a una nueva era de la Seguridad Social en nuestro país. Para principiar, podrían fusionarse, el IMSS, el ISSSTE y la Secretaría de Salud, a nivel federal.

A lo largo de muchos años y en muchos trabajos, se han aportado definiciones de trabajador en general que a nivel doctrinario son abundantes y con fundamentos muy sólidos dignos de ser tomados en cuenta por nuestra legislación laboral, para que en la medida de lo razonable se cambien, mejorando sustancialmente la terminología usada en esta materia y de esta forma sean más sencillos para su manejo por parte de los sujetos a esta legislación. Nosotros reuniendo la mayor cantidad de elementos posibles, consideramos que trabajador es la persona física que presta un servicio personal, corporal o intelectual o de ambos géneros, subordinado a otra persona física o jurídica por una relación de trabajo.

Para nosotros, los términos trabajo personal, corporal o intelectual o de ambos géneros; son una de las formas que hemos elegido para diferenciar las diversas actividades del trabajador en la prestación de sus servicios; y no queremos decir con éstos, que no exista entre la actividad física y la volitiva una relación natural de ambas; ya que desde nuestro punto de vista, un ser humano tiene

una unidad de funciones naturales interrelacionadas unas con otras, en perfecto orden y equilibrio, con la finalidad de conservar su vida en el medio ambiente en que se desenvuelve.

Nuestra descripción conforme a nuestra visión particular, reúne todos los elementos que consideramos necesarios para describir a un trabajador en general.

Cabe señalar aquí, que en algunos municipios, en ocasiones múltiples, sus trabajadores no disfrutan del más mínimo de sus derechos laborales, consagrados como ya sabemos, en el artículo 123 de nuestra Carta Fundamental, esto por una parte, debido a una enorme apatía de las autoridades Estatales y Municipales, así como a una total falta de información por parte de los trabajadores en este sentido; por esta razón opinamos que los Municipios, cuando menos, deben otorgar los beneficios laborales mínimos, de lo contrario se está contraviniendo el espíritu revolucionario de nuestra Constitución, por este motivo deben quedar garantizados sus derechos laborales. En este mismo sentido, y en razón a las responsabilidades que tienen los Servidores Públicos Municipales y muchos de los cuales, son trabajadores de confianza, hemos querido dejar bien claro, en el transcurso del presente trabajo, que es evidente la gran laguna existente en cuestión legislativa para esta clase de trabajadores, que no son mencionados por nuestra Carta de Querétaro y sí son señalados por otras leyes, distinguiéndolos y limitándolos en sus derechos laborales lo cual es anticonstitucional. Cabe agregar que la naturaleza jurídica de los trabajadores en general y la de los Trabajadores al Servicio de los Municipios es la misma, como ya lo hemos mencionado a lo largo del nuestro estudio, con la salvedad de que esta clase de trabajadores prestan un servicio público, por esta razón y porque existe un apar

tado especial para regularlos, recomendamos que al legislarse sobre esta materia, se haga conforme a los lineamientos que marca el apartado B del artículo 123 Constitucional.

Ahora bien, el Municipio como célula fundamental de nuestro Sistema Federal de Gobierno, además de ser una de las banderas revolucionarias que movilizaron a los mexicanos en 1910, y debido a que en estos momentos se está pugnando porque tenga una mayor autonomía política, económica y social, para que éstas se lleven a cabo en la práctica, con el objeto de dar un cumplimiento cabal a los ideales revolucionarios, y por la gran importancia que tienen para nosotros, queremos aportar una idea que reúna la mayor cantidad de premisas posibles. Es por esto que en nuestra opinión, Municipio es la entidad política, jurídica y económica formada por una población; asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente en un territorio, con una unidad de gobierno local autónomo, elegido por votación directa, para la realización de los fines que le ha encomendado el mandato popular, de acuerdo con los lineamientos que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Constituciones Locales respectivas.

Ya ha sido subrayada la gran importancia que el Municipio tiene en nuestro sistema de gobierno cuya base fundamental se asienta en los principios democráticos, es por esto, que para nosotros son también de gran importancia, los seres humanos que le dan vida a esta institución revolucionaria en virtud de lo cual, consideramos conveniente, a lo largo de esta investigación, el manifestar nuestra opinión respecto a una descripción doctrinaria de los Servidores Públicos Municipales motivo de este trabajo, para ello, en su elaboración se tomaron elementos ya existentes en nuestra Ley Federal del Trabajo, así como de la

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado. En nuestra personal descripción, el Trabajador al Servicio de los Municipios es la persona física que presta un servicio corporal o intelectual o de ámbos géneros a un Municipio, en virtud de nombramiento expedido por el funcionario municipal competente o por figurar en las listas de los trabajadores temporales.

Como se puede apreciar en la anterior descripción, evidenciamos la existencia de nuestra marcada tendencia a incorporar la normatividad laboral de estos servidores públicos, a los lineamientos que para este fin, enuncia el apartado B del artículo 123 Constitucional.

Anteriormente ya fue apuntado, que en algunos Municipios no son otorgados ni siquiera los beneficios mínimos laborales, tampoco en muchos casos, su derecho a la Seguridad Social, la que en algunos municipios no existe y en otros, ambos derechos son muy deficientes, debido ésto a la indolencia por parte de las autoridades Estatales y Municipales, así como a la ignorancia de los propios trabajadores respecto de sus derechos. Esta situación genera graves problemas a estos servidores públicos, así como a sus dependientes económicos, ya que al no tener estos beneficios, se deterioran en gran medida sus ingresos reales de por sí deficientes, y que para obtener servicios médicos, hospitalarios, de vivienda, etc. se ven obligados a contratar profesionistas particulares lo que significa un desembolso en perjuicio de su salario.

En nuestra Ley Fundamental se protegen estos derechos de los Trabajadores al Servicio de los Municipios en su precepto 115, fracción VIII, párrafo segundo; derechos que en un futuro cercano y debido a la gran importancia que tiene el Municipio, el Derecho del Trabajo Municipi-

pal y el Derecho de la Seguridad Social Municipal, podrían ser una realidad, como nuevas ramas del Derecho del Trabajo y del Derecho de la Seguridad Social, como los encargados del estudio de los diversos matices tanto jurídicos, legislativos, económicos, sociales, etc., que a nivel municipal se susciten. Continuando con nuestra exposición, diremos que los lineamientos que marca el artículo 123 de la Carta de Querétaro, son los mínimos para otorgar estos derechos a los Servidores Públicos Municipales, por esta razón, las Entidades tienen la obligación de legislar y aplicar, en su caso, los ordenamientos que existan sobre estas materias, mediante programas especiales.

Respecto al rubro que a nosotros nos ocupa, será aplicable mediante programas integrales de Seguridad Social Estatales, para que ningún trabajador quede desprotegido de ello, como consecuencia quedarán beneficiados los Trabajadores al Servicio de los Municipios. La forma para lograr ésto, será a través de un gran apoyo político, financiero y social por parte de la Federación y de las Entidades en especial, así como de los Servidores Públicos Municipales, para que a su vez los Municipios puedan cumplir esta obligación que tienen para con sus trabajadores.

Como anteriormente ya se ha señalado en nuestro trabajo, opinamos que, independientemente de que las Entidades Federativas pueden optar libremente por cualquiera de los dos apartados el A o el B del artículo 123 Constitucional, o tomar normatividad de ámbos para legislar sobre materia laboral o de Seguridad Social, consideramos necesario, que los ordenamientos sobre las materias señaladas, se elaboren conforme al apartado B del artículo mencionado anteriormente. Por esto también, para nosotros, el cabal cumplimiento de dichos ordenamientos, debe ser vigilado por un órgano jurisdiccional competente, ya que de no exis

tir, quedarían los Trabajadores al Servicio de los Municipios en un total estado de indefensión respecto a sus derechos, este órgano sería semejante en su estructura al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, únicamente que el nombre que proponemos es Tribunal Municipal de Conciliación y Arbitraje, cuya principal función sería ventilar - las posibles controversias que a nivel laboral y de Seguridad Social, pudieran presentarse, y tener una total autonomía jurisdiccional.

Este órgano tendría que ser fomentado y financiado por las Entidades Federativas, además de mantener debidamente informados a los trabajadores de su existencia y de su funcionamiento. Su función jurisdiccional estaría sobre la base, primeramente, de los lineamientos que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, posteriormente sobre lo señalado en las Constituciones Locales y, por último, en las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, etc., expedidas por los Estados sobre esta materia.

Por otra parte, los laudos que se emitan por este Tribunal Municipal de Conciliación y Arbitraje, solo serían atacables mediante el juicio de amparo, que en caso necesario sería interpuesto por los litigantes ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que resolverá en pleno y en única instancia, respecto de los conflictos entre los Municipios y sus Servidores Públicos. Incluso para auxilio del pleno de la Suprema Corte puede ser creada una nueva comisión encargada de substanciar los expedientes y de emitir un dictámen sobre esta materia, el cual pasará al pleno del Organismo Judicial Supremo para su resolución, lo anterior, para aminorar el exceso de expedientes y dar una mayor prontitud a la resolución de los asuntos que ventile.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ALVAREZ, Oscar C. La Cuestión Social en México el Trabajo. Edit. Publicaciones Mundiales, S.A., México, D.F. 1950. 479 pp.
- 2.- ARCE CANO, Gustavo. Los Seguros Sociales en México. Editores Botas, México, D.F. 1944. 292 pp.
- 3.- ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique. El Derecho Social y los Derechos Sociales Mexicanos. Edit. Miguel Angel Porrúa, México, D.F. 1982. 126 pp.
- 4.- ACHURRA LARRAIN, Juan. La Previsión de los Empleados Municipales. Edit. Universitaria, Santiago, 1959. 239 pp.
- 5.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Edit. Textos Universitarios, U.N.A.M., México, D.F. 1975. 578 pp.
- 6.- BECERRA GONZALEZ, María. Principios de la Constitución Mexicana de 1917. Edit. U.N.A.M., Coordinación de Humanidades, 1973. 119 pp.
- 7.- BEVERIDGE, Sir William. El Seguro Social y sus Servidores Conexos. Edit. Jus, México, 1946.
- 8.- BORQUEZ, Doed. Crónica del Constituyente. Ediciones Botas, México, D.F. 1938. 752 pp.
- 9.- BORRAJO DACRUZ, Efren. Estudios Jurídicos de la Previsión Social. Edit. Aguilar, Madrid, 1963. 217 pp.

- 10.- CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los Trabajadores de Con-
...fianza. Edit. Jus, S.A., México, D.F. 1979. 120
pp.
- 11.- CAVAZOS FLORES, Baltasar. 35 Lecciones de Derecho
Laboral. Edit. Trillas, México, D.F. 1983. 385 pp.
- 12.- CAVAZOS FLORES, Baltasar y otros. Nueva Ley Federal
del Trabajo Tematizada y Sistematizada. 15a. ed.
Edit. Trillas, S.A. México, D.F. 1984. 542 pp.
- 13.- CAMPILLO SALINZ, José. Derechos Fundamentales de la
Persona Humana, Derechos Sociales. Edit. Jus. Méxi-
co, D.F. 1952. 93 pp.
- 14.- CABANELLAS, Guillermo. Introducción al Derecho La-
boral. Edit. Bibliográfica Omeba Editores-Libreros,
Buenos Aires, 1960.
- 15.- CAUDILLO, Tomás. Manual de Procedimientos Seguro -
Social e INFONAVIT. Edit. Publicaciones Administra-
tivas y Contables, S.A., 1983.
- 16.- CAUDILLO, Tomás. El Contrato de Trabajo y la Cues-
tion Social. Edit. Hijos de Rius, Madrid, 1917.
200 pp.
- 17.- CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917.
Edit. U.N.A.M. Coordinación de Humanidades, Méxi-
co, D.F. 1973. 386 pp.
- 18.- CARRASCO RUIZ, Eduardo. Coordinación de la Ley del
Seguro Social. Edit. Limusa-Wiley, S.A. México,
D.F. 1972. 155 pp.

- 19.- CUEVA, Mario de la. El Constitucionalismo a Medios del Siglo XIX. Edit. U.N.A.M., México, D.F. - 1957. 1649 pp.
- 20.- CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 2ª ed., 2 Tomos, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F. 1981. 647 y 682 pp.
- 21.- DE BUEN L., Nestor. Derecho del Trabajo. 2 Tomos, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F. 1977. 613 y 885 pp.
- 22.- DELGADO MOYA, Rubén. El Derecho Social del Presente. Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1977. 563 pp.
- 23.- DOBB, Maurice. Salarios. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1975. 196 pp.
- 24.- DUHALT KRAUSS, Miguel. Una Selva Semántica y Jurídica. Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F. 1977. 159 pp.
- 25.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 25a. ed. - Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1986. 506 pp.
- 26.- CANTON MOLLER, Miguel. Los Trabajadores Especiales en la Ley Laboral Mexicana. Edit. Cárdenas Editores y Distribuidores, México, D.F.
- 27.- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Edit. Textos Universitarios. U.N.A.M. México, D.F. 1973.
- 28.- GROS ESPIELL, Héctor. La Organización Internacio-

- nal del Trabajo y los Derechos Humanos en la América Latina. Edit. U.N.A.M. México, D.F. 1978. 286 pp.
- 29.- HERRERA GUTIERREZ, Alfonso. La Ley Mexicana del Seguro Social. México, D.F. 1943. 273 pp.
- 30.- HERRERA GUTIERREZ, Alfonso. Problemas Técnicos y Jurídicos del Seguro Social. México, D.F. 1955.
- 31.- HUERTA MALDONADO, Miguel. El Diario Oficial de la Federación y sus Referencias al Seguro Social, - I.M.S.S. México, D.F. 1966.
- 32.- LUNA ARROYO, Antonio. Accidentes y Enfermedades del Trabajo. México, D.F. 1938. 32 pp.
- 33.- HARROQUIN QUINTANA, J. Capacitación a Trabajadores. Ediciones Gernika, México, D.F. 1978.
- 34.- MARGADANT S., Guillermo Floris. El Derecho Privado Romano. 9a. ed. Edit. Esfinge, S.A. México, D.F. 1979. 530 pp.
- 35.- MONTENEGRO BACA, José. Criterios para la Diferenciación de Empleados y Obreros. Edit. Libros e Impresión Moreno, Trujillo, 1951.
- 36.- OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. Edit. Porrúa, S.A. México, 1968.
- 37.- ROCHA BANDALA, Juan Francisco. La Competencia en - Materia Laboral Evolución Tribunales de la Seguridad Social una Necesidad. Edit. Cárdenas Editores

- y Distribuidores, México, D.F. 1975.
- 38.- RODRIGUEZ MARTIN, Antonio. Accidentes del Trabajo, Teoría y Práctica de la Responsabilidad. Edit. - Rius, Madrid, 1923.
- 39.- RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. Derecho Municipal. Edit. Porrúa, S.A., México, D.F. 1985. 446 pp.
- 40.- RUIZ MASSIEU, José Francisco y Diego Valadés. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1983. 626 pp.
- 41.- SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. 5a. ed. Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1980. 768 pp.
- 42.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 2 Tomos. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. 13a. ed. Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1985. 773 y - 723 pp.
- 43.- SEPULVEDA, César. Derecho Internacional. 12a. ed. Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1981. 667 pp.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D.F. 1985. 358 pp.
- Ley del Seguro Social. 39a. ed. Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1986. 897 pp.
- Legislación Federal del Trabajo Burocrático. 21a. ed. Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1986. 601 pp.

A N E X O 1

CONVENIO DE COORDINACION QUE CELEBRAN EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, REPRESENTADO POR SU DIRECTOR GENERAL, LICENCIADO RICARDO GARCIA SAINZ, Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO, REPRESENTADO POR EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL, C. JOSE FRANCISCO RUJZ MASSIEU.

DECLARACIONES

PRIMERA.- EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL ES UN ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO REGIDO POR LEY DEL CONGRESO DE LA UNIÓN QUE TIENE A SU CARGO LA OPERACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL, QUE ABARCA TODO TIPO DE PRESTACIONES Y SERVICIOS QUE CONTRIBUYAN A LA ELEVACIÓN DEL BIENESTAR INTEGRAL DE LOS MEXICANOS.

SEGUNDA.- EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL ESTÁ LLEVANDO A CABO UNA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN QUE CONTEMPLA LA COORDINACIÓN ENTRE ESA ENTIDAD, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS PARA ASÍ LLEVAR ADELANTE PROGRAMAS INTEGRALES Y UN USO MÁS EFICIENTE Y PRODUCTIVO DE LOS RECURSOS.

TERCERA.- EL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO HA EXPE-

DIDO UN PROGRAMA DE ACCIÓN INMEDIATA DENTRO DE LOS ESFUERZOS DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO PARA INICIAR DESDE LUEGO PROGRAMAS Y ACCIONES QUE ACELEREM EL DESENVOLVIMIENTO ECONÓMICO DE LA ENTIDAD Y ELEVEN LOS ÍNDICES DE BIENESTAR.

CUARTA.- EL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO INCLUIRA EN SUS ESFUERZOS DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EL IMPULSO DEL DESARROLLO SOCIAL PARA ASÍ DISMINUIR LAS DESIGUALDADES ENTRE LOS DISTINTOS GRUPOS SOCIALES Y REGIONES.

QUINTA.- EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y EL GOBIERNO DEL ESTADO CONSIDERA QUE UNIENDO SUS ESFUERZOS Y RECURSOS, SERÁ POSIBLE QUE EN EL MEDIANO PLAZO SE OBSERVE UNA ELEVACIÓN SIGNIFICATIVA DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS GUERREPPENSES A TRAVÉS DE ACCIONES DE FOMENTO A LA SALUD, APOYO ALIMENTARIO Y ORIENTACIÓN NUTRICIONAL, CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO, SANEAMIENTO BÁSICO, DEPORTE, CULTURA Y RECREACIÓN, PRINCIPALMENTE.

C L A U S U L A S

CLAUSULA PRIMERA.- EL PRESENTE CONVENIO TENDRÁ POR OBJETO LA COORDINACIÓN DE ACCIONES ENTRE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y EL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO PARA LA ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL INTEGRAL.

CLAUSULA SEGUNDA.- EL PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL INTEGRAL, SE COMPRENDERÁ DE LOS SIGUIENTES SUBPROGRAMAS:

- I.- SUBPROGRAMA DE FOMENTO A LA SALUD.
- II.- SUBPROGRAMA DE SANEAMIENTO BÁSICO.
- III.- SUBPROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO Y ORIENTACIÓN NUTRICIONAL.
- IV.- SUBPROGRAMA DE CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO.
- V.- SUBPROGRAMA DE RECREACIÓN, DEPORTE Y CULTURA.
- VI.- SUBPROGRAMA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL DE LA MUJER.
- VII.- SUBPROGRAMA DE PARTICIPACIÓN DE LA JUVENTUD EN EL DESARROLLO.
- VIII.- SUBPROGRAMA DE BIENESTAR PARA SEÑESENTES.

CLAUSULA TERCERA.- PARA LA ELABORACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL INTEGRAL PARA EL SEGUIMIENTO DE SU EJECUCIÓN, SE ESTABLECE UNA COMISIÓN MIXTA INTEGRADA POR LOS SIGUIENTES FUNCIONARIOS:

- I.- SECRETARIO DE DESARROLLO SOCIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO, QUIEN ACTUARÁ COMO CO-COORDINADOR.
- II.- DELEGADO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, QUIEN ACTUARÁ COMO CO-COORDINADOR.
- III. SECRETARIA DE FOMENTO TURÍSTICO.
- IV.- SECRETARIA DE LA MUJER.

V.- DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO GUERRERENSE DE LA CULTURA.

VI.- DIRECTOR GENERAL DEL CREA.

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL DESIGNARÁ TRES REPRESENTANTES MÁS PARA INTEGRAR LA COMISIÓN DE REFERENCIA.

CLAUSULA CUARTA.- LA COMISIÓN MIXTA CELEBRARÁ SESIONES ORDINARIAS MENSUALES Y LAS EXTRAORDINARIAS QUE SEA NECESARIO Y TENDRÁ POR OBJETO LO SIGUIENTE:

- I.- ELABORAR EL PROYECTO DE PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL INTEGRAL QUE DEBERÁ SER APROBADO POR LA SUPERIORIDAD.
- II.- HACER EL SEGUIMIENTO OPORTUNO Y SUFICIENTE DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.
- III.- DETERMINAR LOS RECURSOS HUMANOS, FINANCIEROS Y MATERIALES QUE SE REQUIERAN PARA EL CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA Y HACER LAS PROPUESTAS CORRESPONDIENTES.

CLAUSULA QUINTA.- EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO EN EL TÉRMINO

DE 60 DÍAS DETERMINARÁN LOS RECURSOS HUMANOS, FINANCIEROS
Y MATERIALES QUE AFECTARÁN A LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE
REFERENCIA.

MÉXICO, D.F., 27 DE MAYO DE 1987

EL DIRECTOR GENERAL DEL
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

LIC. RICARDO GARCIA SAINZ

EL COORDINADOR GENERAL DE
PRESTACIONES SOCIALES

LIC. GASTON MARTINEZ MATIELLA

EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL
ESTADO DE GUERRERO

C. JOSE FRANCISCO RUIZ MASSIEU

EL SECRETARIO DE GOBIERNO

C. JESUS RAMIREZ GUERRERO

EL SECRETARIO DE DESARROLLO SOCIAL

C. MORELOS VARGAS GOMEZ