

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEGURIDAD SOCIAL

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

JOSE RAMIREZ OELRICH

MEXICO, D. F.

1965



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES



10270-1016
437911

A KATINA

MIS HERMANAS.

A LA MEMORIA DEL SR. LIC.
SALVADOR ARELLANO CASTRO

L DR. MARIO DE LA CUEVA

AL LIC. LICIO LAGOS

INDICE GENERAL.

CAPITULO PRIMERO:-

EVOLUCION HISTORICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

1.- Los Sistemas Precursores de la Seguridad Social.

- a).- El Ahorro.
- b).- La Mutualidad.
- c).- El Cooperativismo.
- d).- Los Seguros Sociales.

CAPITULO SEGUNDO:-

SEGURIDAD SOCIAL.

1.- Previsión Social.

2.- Seguridad y Seguridad Social.

- a).- Criterio Restringido o Estricto.
- b).- Criterio por sus Medios o Técnicas.
- c).- Criterio por sus Fines u Objetos.
- d).- Criterio Amplísimo.

3.- Asistencia Social.

4.- La Seguridad Social como Función del Estado.

- a).- Sentido Unitario.
- b).- Procedimientos y Criterios de Máxima Eficacia.
- c).- Supresión del Lucro Mercantil.

CAPITULO TERCERO:-

DERECHO INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

1.- Adecuamiento de la Seguridad Social en el Derecho Internacional.

- a).- Distinción entre Derecho Internacional Público y Privado.
- b).- Situación de los Extranjeros en General.
- c).- La Condición de los Extranjeros en el Derecho Positivo - Mexicano.

- 2.- Fuentes de Producción del Derecho Internacional en la Seguridad Social.
- 3.- Los Principios Básicos del Derecho Internacional en la Seguridad Social.
- 4.- El Aspecto Internacional de los Seguros Sociales.

CAPITULO CUARTO:-

LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CONSTITUCION.

- 1.- Datos Históricos.
- 2.- Leyes Ordinarias Fundamentales.
 - a).- La Ley General de Pensiones Civiles de Retiro.
 - b).- La Ley Federal del Trabajo.
 - c).- Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.
 - d).- Ley del Seguro Social.
 - e).- Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.
 - f).- Disposiciones Generales.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

CAPITULO PRIMERO.

EVOLUCION HISTORICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Poco se sabe sobre las condiciones de trabajo durante los cinco siglos que median entre la época galoromana y el feudalismo, ya que fué época de transformación social de la Europa Occidental determinada por las invasiones bárbaras. Además, siendo imposible la vida tranquila tan necesaria para la intensificación de la industria, sólo pudo existir la denominada: industria doméstica. En los principios del feudalismo, la situación de peligro originada por el cambio de régimen hizo que el pueblo viviera agrupado cerca de los castillos feudales, los cuales constituían poderosa salvaguarda en casos de guerra, ya que los señores feudales, debido a la dificultad de comunicación y a la inseguridad de las rutas, se aislaban y fortificaban sus castillos constituyendo verdaderas ciudades.

El comercio y la industria de la época referida, eran rudimentarios, como sucede siempre en las organizaciones políticas que en un momento histórico determinado, son derrumbadas por nuevas orientaciones.

No obstante, los monasterios, ayudados por la disciplina religiosa, organizaban dentro de su seno el trabajo, pues como es sabido, dentro de los conventos se desarrolló la cultura medioeval, perdurando aún muchas de sus características.

La tendencia absorbente de la ideología del cristianismo se esparció por el mundo civilizado de Occidente, abriéndose nuevas rutas de comercio e intensificándose la activi-

dad industrial indispensable para las grandes empresas.

En el siglo XII, se hizo prevaler la autoridad del Rey sobre los señores feudales, y si bien es cierto que tal estado de cosas no fué el desideratum políticamente hablando, el pueblo, cansado de la lucha por las transformaciones gubernamentales, desvió sus anhelos hacia la consecución de mejores condiciones económicas. La paz, impuesta por la organización feudal, fué el punto de partida del movimiento comunal, así como de la manumisión de los siervos.

Esquentizando, como lo estoy haciendo, la situación del trabajo en la Edad Media, cometería grave falta si no hablara brevemente de las Corporaciones. La Corporación reunía a todos los artesanos de una misma industria, caracterizándose por su estructura tripartita; los Maestros estaban a la cabeza, siendo el grado máximo dentro de la jerarquía corporativa; después se guían los compañeros subalternos de los maestros, los cuales no eran sino simples obreros, y por último, se encontraban los aprendices. Debido a los derechos y facultades exorbitantes de los -- maestros, los compañeros trataron de emanciparse mediante la asociación, originándose sistemas de asociación obrera semejantes a una sociedad de seguros mutuos. Como es fácil comprender, el seguro mutuo desempeñó en las agrupaciones de compañeros una función secundaria, pues la finalidad directora, fué la creación de una resistencia de clase.

Volviendo a la corporación, hemos de decir -- que en su Reglamento se estatuyó la obligación para los maestros de atender a los obreros en casos de enfermedad, esto a pesar de-

que la corporación se preocupaba ante todo de la producción de la industria y de la defensa económica para los intereses de determinadas y escasas personas, siendo nugatoria la solidaridad que se pretextaba para su tolerancia por parte del gobierno, pues el - - cuerpo corporativo, lejos de establecer la igualdad en el trabajo, se enseñoreó en la anarquía y en el monopolio. Esta anarquía corporativa hizo reaccionar a los compañeros haciéndose menos ineficaz la ayuda mutua y el socorro en los casos de enfermedades y accidentes ocurridos en el trabajo. Estas asociaciones de obreros tomaron importancia a partir del siglo XIV y Scelle ha visto en -- ellas el embrión a un informe de los grupos de clase, es decir, - de los asalariados condenados a permanecer eternamente en el sala riado. Sin embargo, dentro del punto que desarrollo en este trabajo, encontramos un bosquejo en estas asociaciones de compañeros, de los seguros obreros, pues, para los casos de enfermedades y ac identes, la propia Asociación suministraba los auxilios necesarios, o bien, éstos eran otorgados por un organismo anexo a ella y al cual la misma sostenía.

En general, la ayuda o socorro eran acordados en calidad de préstamos, debiendo reembolsarla el obrero cuando - estuviera en aptitudes de ocupar su puesto. Mientras florecían - las asociaciones de compañeros, la corporación conquistó una tirá nica fuerza que redundó en su decadencia. El edicto de Turgot, - de febrero de 1776, fué el gérmen precursor de la libertad de tra

bajo proclamada por la Revolución Francesa. En Inglaterra, durante el año de 1835, el Poder Público retiró a la corporación todas las prerrogativas que le concedió.

La Revolución Francesa, en el siglo XVIII, declaró su abolición, salvando a los trabajadores de esa situación de esclavitud, enmascarada con una falsa tendencia de protección. Así, los trabajadores quedaron colocados en una situación de igualdad ante la ley y libres, en principio, para disponer de su persona, esto únicamente hasta donde se los permitían los medios de subsistencia con que contaban. La clase trabajadora únicamente poseía como fuente de ingresos, la fuerza de sus brazos o de su inteligencia, viviendo amenazada por la miseria en caso de pérdida de lo uno o lo otro. De paso diré, cómo la situación creada por la proclamación de la libertad de trabajo fué una reacción en cierta forma cruel en contra del régimen corporativo, porque debió tenerse en cuenta, que la opresión desmedida y la libertad absoluta son extremos incapaces de consecuentar con el logro de la solidaridad, base del bienestar y del progreso. Ya sea por el difícil camino de la tiranía y el monopolio, o por el espacioso de la libertad absoluta, siempre se llegará a la disgregación del elemento social, al abandono de los hombres, a la falta de protección y de seguridad a la clase obrera, que en resumidas cuentas, es ella quien marca el exponente del desarrollo industrial. La libertad absoluta en el trabajo fué una reacción, o más bien, la-

solución de un problema social que no hizo sino plantear otro tan grave, como el expuesto por las corporaciones; el de la unión de los obreros para defenderse. Sólo a través de los siglos, se ha esbozado una solución a dicho problema, pues casi todas las legislaciones obreras están inspiradas en principios protectores y es entonces cuando surge la Previsión Social.

Posteriormente, al triunfo del liberalismo, - la gran industria acrecentó la necesidad de aumentar los brazos - trabajadores ampliándose el radio de acción de la vida obrera. La ley de la concurrencia operó la necesidad de pagar salarios bajos a los trabajadores, apenas suficientes para que éstos pudieran vivir llenos de privaciones. Durante el siglo XIX, los Estados europeos no se preocuparon de coordinar sus elementos sociales, manifestándose tal abandono en la falta de regularización de las relaciones entre los capitalistas y los trabajadores, quedando éstos comprendidos dentro de los preceptos unilaterales del Código de Napoleón. De esta manera, y concretándose al punto, cuando los trabajadores de alguna industria se incapacitaban para trabajar, - ya fuera por accidente, por enfermedad o vejez, en vez de protección se encontraban con el silencio austero del Código Civil.

Se hace innecesario expresar que la evolución social se manifiesta generalmente en las capas inferiores; cuando los individuos se ven afectados por determinadas situaciones desventajosas, ponen en juego su iniciativa privada hasta conseguir-

que el Estado, si se encuentra políticamente consolidado, coadyuve con ellos al logro de sus fines. Esto explica cómo paulatinamente los asalariados, sintiendo necesidades que nó les eran cubiertas y adquiriendo conciencia de grupo, trataron de hacer efectiva la igualdad tan ponderada por el individualismo.

Como la igualdad supone la reciprocidad de los asalariados, éstos empezaron a asociarse en grupos de ayuda intergremial, para garantizarse en contra de los riesgos físicos y económicos que les amenazaban. El Estado, a mediados del siglo XIX, tenía en cuenta los casos de empresas peligrosas como la minería y la navegación y debido a la actividad privada de seguridad para los eventos en el ejercicio de los trabajos, se inició una era de protección gubernamental parejamente a los esfuerzos de los patrones, los cuales, dándose cuenta de la angustia de los trabajadores, fundaron enfermerías, hospitales, casas de retiro, etc., funcionando esas pequeñas instituciones, casi siempre a base de retención de una parte del salario del obrero, adelantándose ligeramente la actitud patronal, al Estado. Tal es el estado de cosas existente poco después del triunfo del liberalismo y de la consagración de los derechos del hombre y del ciudadano, en la Carta Magna del Estado francés. El principio de la igualdad ante la ley, originado por concepciones humanitarias o idealistas, hizo descuidar el estudio de la realidad social, dictándose leyes que-

consideraban al hombre como tal, independientemente de las modalidades favorables o desventajosas que se dejan sentir en las colectividades. Como he dicho, el Código Civil de Napoleón fué el libro máximo en materia jurídica, la Europa civilizada lo consideró como manantial inagotable de conocimientos.

En materia de riesgos, existían los principios del Derecho Romano, siendo totalmente inadecuados a la vida actual, determinada por nuevas concepciones del Estado, así como por una incessante evolución de la vida social.

Así se comprenderá cómo en el campo del derecho privado se han hecho rectificaciones tendientes a proteger a los que económicamente dependen de otro, a aquellos que en identidad de circunstancias económicas son perturbados en sus intereses. Ya nuestra época se caracteriza por la protección jurídica a los intereses; Ihering elabora magistralmente su teoría en torno del interés, considerando los derechos como intereses jurídicamente protegidos; Minozzi y Nicolesco propugnan por la protección jurídica de los bienes económicos, sosteniendo la reparación pecuniaria de los daños morales, y en fin, no puede pasar inadvertida la protección jurídica que los códigos dispensan a la economía social.

El maquinismo de la industria moderna, la dificultad presente para la vida en vista de las complicaciones de-

1) Rodolfo Von Ihering.- La Posesión.

la civilización, son dos poderosos enemigos del obrero, el cual, debido al medio poco escrupuloso en que se desarrolla, a su nula o rudimentaria educación, ha sido siempre víctima de desgracias e injusticias. La mayor parte -dice Pic- de las legislaciones recientes así lo han comprendido; y desde el fin del siglo último, una corriente irresistible se ha sentido en las legislaciones de la mayor parte de los países civilizados, en el sentido de prevenir los riesgos de la industria, así como de repararlos. La noción tradicional de responsabilidad ha cedido su puesto a la idea del riesgo profesional, estableciéndose en el derecho industrial moderno obligaciones a todos los patronos para reparar el daño -- proveniente del ejercicio de determinadas actividades obreras.

Desde las postrimerías del siglo pasado a la fecha, la Legislación Industrial ha marchado incesantemente hacia la humanización del trabajo, protegiendo al trabajador y facilitándole la formación de grupos de equilibrio y resistencia (sindicatos), que únicamente son medio para colocarlos en situación protectora contra el egoísmo capitalista y patronal, y así, doctrinalmente, se asignan al derecho industrial como caracteres inconfundibles y tendientes al equilibrio social, los de ser una legislación de Clase, y una legislación Tutelar. El derecho del trabajo ha nacido para compensar las prerrogativas de que dejan de gozar los trabajadores, asalariados u obreros, si únicamente viviesen amparados por las normas uniformes del derecho común.

Hasta ahora, mucho se ha avanzado en cuestiones de derecho obrero, las legislaciones del mundo actual, realmente son tutelares, pero como dice Jorge Scelle, la protección jurídica otorgada con el establecimiento de normas que rijan las relaciones obrero-patronales es insuficiente, haciéndose necesarias instituciones de previsión social, de seguros obreros, controladas por el Estado, tanto en el terreno social como en el orden jurídico. Según el autor citado, mucho ha conseguido actualmente el movimiento obrero, pero es al Estado a quien corresponde organizarlo, teniendo como mira, la seguridad económica del obrero o de su familia, para cumplir una labor social efectiva.

Después de la somera exposición anterior, y teniendo en cuenta, que en el derecho del trabajo se comprenden materia de orden económico-financiero, entre las cuales está de relieve el seguro obrero, empezaré a estudiar nuestro tema en las líneas siguientes:

LOS SISTEMAS PRECURSORES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.- Los tres sistemas que en breves líneas apuntaré y que son el ahorro, la mutualidad y el cooperativismo, que en sí tienen muchas ventajas y producen beneficios sociales, no eran ni pueden ser suficientes para cumplir con la finalidad de la Seguridad Social, ya que sus campos de acción no pueden abarcar con la amplitud necesaria toda la protección que justamente deben tener el --

2) Jorge Scelle.- Précis de Droit des Gens.

trabajador y sus familiares, centro de la vida civilizada y darle la tranquilidad necesaria para el momento que el infortunio llame a sus puertas.

Afortunadamente, como ya se ha dicho antes, - los Estados progresistas e industriales han tenido la honda preocupación de garantizar día a día en mayor escala la seguridad social y al efecto, se han tomado las medidas justas y necesarias - para poder crear un nuevo sistema de relaciones entre los trabajadores y los patrones, teniendo el Estado una intervención definitiva, necesaria y útil en beneficio de la clase débil que indiscutiblemente es el trabajador.

Los patrones y los obreros están actualmente unidos por lo que en derecho de trabajo se denomina: contrato de trabajo; este contrato se caracteriza por derivar más que de la voluntad autónoma de las partes, de ciertas disposiciones legales investidas de finalidades protectoras en lo tocante a los trabajadores. Pero no obstante la justificada parcialidad de la Ley, el contrato de trabajo sólo asegura a los asalariados modestas remuneraciones en su actividad, y ésto, no sólo en relación con las necesidades de las condiciones modernas, sino también tomando en cuenta los grandes beneficios de los patrones. La situación precaria de los trabajadores no sólo es la consecuencia del funcionamiento de principios o leyes de orden económico, sino preponderantemente es debida a factores sociales espontáneos que han exigido

con urgencia la contribución del Poder Público para regular o más bien, para establecer el equilibrio jurídico y económico necesario.

Varios remedios se han intentado para mejorar las condiciones de los obreros, al grado de que han tenido las verdaderas características de reformas políticas.

Pasaré breve revista a los diversos tipos de instituciones sociales, de carácter privado, que en algún tiempo tuvieron preponderancia y con los que se creyó poder llegar a solucionar una situación, que solamente el seguro social pudo llegar a resolver en forma favorable, tanto para los intereses de los trabajadores como para los industriales y aún para el mismo Estado, que tiene la obligación de velar por el bienestar social.

EL AHORRO.- En algún tiempo, la escuela liberal vió en el ahorro de los trabajadores la solución de todos sus problemas.

Lentamente tuvo que irse modificando esta idea, en virtud de haber encontrado que era sumamente deficiente para cubrir todas las necesidades que sobrevinieran con motivo de su trabajo, a los obreros.

La razón es bien sencilla, los trabajadores se encontraban colocados en una situación verdaderamente difícil para poder sostener cajas de ahorro, en virtud de que siendo sus salarios sumamente bajos y apenas suficientes para cubrir las ne-

cesidades del momento, tanto de ellos como de sus familiares, estaban en situación de no poder, aún en el caso que trataran de hacerlo, formar un fondo de reserva, aprovechable en los momentos - difíciles, ya fueran originados éstos por riesgos fisiológicos o económicos.

Los defensores de este sistema de previsión - trataron de salvarlo, atribuyendo su insuficiencia a cuestiones - internas, esto es, a falta de organización adecuada y se dedicaron a buscar infinidad de métodos para lograr inútil éxito.

LA MUTUALIDAD.- La mutualidad, (o sociedades de socorros mutuos) está basada en la repartición de riesgos. Su objeto es repartir riesgos, o mejor dicho, su repartición, entre el mayor número posible de adherentes, teniendo de peculiar que - los que pertenecen a la sociedad de socorros mutuos, son, a la vez, asegurados y aseguradores.

Esta forma de previsión, a mi juicio, es también incompleta, para el fin de la seguridad social, ya que únicamente puede cubrir indemnizaciones para riesgos temporales y no - puede tratar de ampliar su radio de acción, en virtud de que sería necesario imponer a todos los miembros de ella cuotas sumamente altas y quizá hasta mayores que el mismo salario, cosa materialmente imposible de llevarse a cabo.

EL COOPERATIVISMO.- Este sistema tiene por objeto excluir a cualquier intermediario para obtener las utilida--

des que debería percibir como tal; es una forma superior de la mutualidad y su radio de acción es sumamente amplio, pues abarca todas las actividades comerciales e industriales, teniendo como finalidad el buscar la emancipación completa del trabajador, facilitándole desarrollar su actividad como tal, y a la vez, formar un-capital que le asegure en la medida de su esfuerzo una subsister-cia decorosa. El cooperativismo es interesante como fenómeno so-cial y como fenómeno jurídico, toda vez que ha invadido esferas -de derecho privado, acusando un período de transición entre el --absolutismo capitalista y el socialismo.

Este régimen encuentra serios obstáculos para poder prosperar, si nó tiene una ayuda externa, pues atendidos los trabajadores a su propio esfuerzo se enfrentan a situaciones difíciles de salvar.

En primer lugar, el trabajador se encuentra -colocado, en forma desventajosa, para poder competir con el industrial, ya que no tiene la educación y conocimientos industriales-y mercantiles de éste.

Por otra parte, la falta de capital propia --del trabajador, lo hace situarse en un plano de inferioridad res-pecto de las grandes negociaciones, y por lo tanto, imposibilita-do para competir con ellas.

Es pues, lógico y natural que las cooperati--vas para poder subsistir y lograr algún éxito, tengan necesidad-

forzosa de una decidida protección del Estado.

He tratado de analizar brevemente tres sistemas de previsión para los trabajadores, que como he indicado antes, indiscutiblemente hasta la fecha rindieron grandes beneficios a la colectividad, pero nunca pudieron ni podrán cumplir con los beneficios de seguridad social.

LOS SEGUROS SOCIALES.- El cuarto sistema al que se ha recurrido para defender al trabajador y a sus familias de la miseria y del desamparo, es el Seguro Social, que día a día va mejorando sus sistemas, de acuerdo con sus experiencias y las necesidades del mundo moderno.

Este sistema, mundialmente aceptado en la actualidad, tenía un antecedente muy importante en el derecho, que es el Seguro como Contrato Mercantil; procuraré esbozar lo que es el Seguro Mercantil antes de tratar lo relativo al Seguro Social.

Thaller, en su Tratado Elemental de Derecho Comercial, dice: "El seguro es un contrato por el cual, un asegurador se compromete, mediante una prima, a cubrir un riesgo, (incendio, naufragio, muerte prematura) que amenace al asegurado y pagarle una indemnización en caso de siniestro".

Sigue diciendo el mismo autor en su tratado: "cuando nace el seguro de una convención aislada, con efectos solamente para dos personas, el seguro no es acto de comercio, sino un contrato civil".

3) E. Thaller.- Traité Elementaire de Droit Commercial.

Pero cuando el seguro es explotado en sociedad, se modifica el problema.

COMPANIAS DE PRIMAS FIJAS.- Esta forma orgánica de seguros, se constituye por cierto número de personas que -- crean una sociedad por acciones, a la que aportan un capital determinado, que servirá como fondo de garantía o reserva.

La sociedad trata con los asegurados, los que son extraños entre sí.

Si el seguro cubre el valor total del bien, -- el asegurador deberá entregar una indemnización equivalente al valor del bien sin reducción alguna, si sobreviene la destrucción -- de éste.

Actuando en esa forma, se obtiene uno de estos dos resultados:

1o.- Si el monto de los siniestros anuales es inferior al conjunto de primas, entonces el excedente queda en beneficio de la compañía.

2o.- En caso de que el monto de los siniestros sea superior a las primas percibidas, la compañía sufre una pérdida y tiene que hacer uso de sus reservas, pero nó tiene derecho a exigir a los asegurados una ampliación complementaria de -- primas.

Por otra parte, el mecanismo del seguro es algo que aunque a simple vista parece un juego de azar, actualmente

se encuentra perfectamente bien regulado y colocado sobre bases completamente sólidas y jurídicas.

La institución del seguro se funda en el cálculo que se hace, sobre las probabilidades existentes respecto a determinada persona o cosa, para que suceda cierto acontecimiento.

Rocco, en su tratado denominado: Principios de Derecho Mercantil, dice: "Si todas aquellas personas o cosas están sujetas a cierto acontecimiento, son evidentes las ventajas de semejante unión".

Cada una de las personas en las cuales pueda darse ese acontecimiento y que por lo tanto quedan expuestas a -- que les sobrevenga esa necesidad económica, tendrán la seguridad de poder afrontar esa necesidad futura cuando se realice, mediante un sacrificio cierto, pero limitado, y al garantizarla, se aseguran contra una necesidad eventual, pero inmensamente mayor.

Llábase riesgo, la posibilidad de realización de cierto acontecimiento, a una persona determinada; la necesidad, previamente fijada, para afrontar la situación económica que se presente con el riesgo se denomina "cantidad asegurada"; la que cada asegurado debe constituir para satisfacer las consecuencias de la realización del riesgo, se llama prima.

Es necesario hacer notar que el riesgo, no solamente debe considerarse para el caso de que sobrevenga alguna desgracia, sino que también puede y debe considerarse para el ca-

so de que el seguro se haya tomado para ser cubierta cierta suma al producirse algún acontecimiento posible, como por ejemplo: -- cumplir cierta edad.

Hay seguros que tienen como fin reparar daños (seguros contra los daños), pero hay también seguros cuyo objeto es atender a las diferentes necesidades económicas que origina la vida humana y a los cuales se les denomina "Seguros de Vida". Este seguro tiene combinaciones tan variadas, como distintas son las situaciones de la vida que tienen repercusión económica.

Las necesidades producidas por el desarrollo industrial se hicieron cada vez más apremiantes, hasta que llegó un momento en que era imprescindible reparar sus consecuencias. -- Así se fueron creando los Seguros, de acuerdo con el grado de urgencia producido por los distintos riesgos. Como cada vez era mayor el número de máquinas y de obreros, se producían más accidentes y enfermedades y como estos infortunios se sucedían en relación con el trabajo, se entenderá por qué el Seguro de accidentes y enfermedades profesionales fué el primero en aparecer; de la misma manera según transcurría el tiempo, aumentaba el número de trabajadores ancianos que quitaban oportunidades a los jóvenes, y al continuar trabajando disminuían la producción, por lo tanto, se llegó al Seguro de vejez. Fué así como poco a poco -- fué surgiendo la idea de los Seguros Sociales, que derrocaron de una manera terminante a los seguros privados, que atendían los riesgos en forma comercial y deficiente.

El Seguro Social se deriva del Seguro Privado, heredando sus técnicas: cálculos actuariales, elaboración de estadísticas, y con base en éstas, la estipulación de tarifas -- con relación a las cuotas, las indemnizaciones y prestaciones, - etc., pero como dice Inocencio Jiménez en su libro "El Seguro Social y el Privado", se diferencian notablemente, pues mientras - el Seguro Social es obligatorio, nace de la ley, no persigue lucro, es un servicio público que protege a los económicamente débiles o a los que tengan derecho de acuerdo con la ley y lo administran Instituciones Públicas; el Seguro Mercantil nace de un - contrato, persigue la obtención de ganancias, protege a todo el que satisfaga las primas, sus riesgos se seleccionan y lo administran particulares.

El Estado francés, inspirado por la doctrina y jurisprudencia y siguiendo los precedentes y modelos del derecho Alemán, introdujo una modificación trascendental en los principios de responsabilidad civil: La Ley del 9 de abril de 1898 - sancionó la teoría del riesgo profesional. Los empresarios tenían que indemnizar a los trabajadores por los accidentes que sufrían en su trabajo independientemente de toda idea de culpa.

La doctrina alemana, por conducto del Canciller Bismarck, convencida de que la prosperidad económica de un pueblo no puede construirse sobre la miseria de sus hombres, hizo brotar la idea de los Seguros Sociales, anunciando el establecimiento de esta institución el 17 de noviembre de 1881.

CAPITULO SEGUNDO.

SEGURIDAD SOCIAL.

En la época actual es sumamente interesante - la investigación por medio de la cual se pueda determinar con más o menos precisión un concepto que abarque el de Seguridad Social.

Los autores mexicanos y extranjeros han encontrado algunas dificultades en la elaboración de una definición sobre Seguridad Social, debido principalmente a la evolución, que - va de acuerdo con las circunstancias que surgen en cada época, y - que hace difícil comprender todos los propósitos y finalidades -- que se deben abarcar dentro del concepto de Seguridad Social.

Para tratar de obtener un concepto sobre Seguridad Social, es necesario principiar a estudiar qué se entiende por Previsión Social. García Oviedo, en su obra de Derecho Social, ofrece los siguientes conceptos sobre Previsión Social: - -
"..... Motivo constante de sobresalto y de temor ha de ser tanto para el obrero cuanto para quienes como él viven al día, la situación en que habrán de quedar cuando una adversidad les prive - temporal o definitivamente de sus ingresos. Hasta ahora la beneficencia era el remedio obligado de esta solución. Más la beneficencia es en los tiempos actuales cosa juzgada depresiva en ciertos medios. A la conciencia del trabajador moderno repugnan las-

Instituciones que estima incompatibles con su dignidad personal y de clase. Además la beneficencia actúa cuando el mal sobrevino y es preferible evitarlo....." La política Social moderna - ha ideado otros procedimientos sustitutivos de la beneficencia, - más acordes con el espíritu de nuestros tiempos. Estos procedi- mientos son los de la Previsión, en los que plasman sentimientos- propios de humanidad más civilizada. La Previsión es cosa preven- tiva, tiende a evitar el riesgo de la indigencia. Prevé, ataja - el daño. Esta es su función.

La idea clásica de Previsión Social se ha - - transformado sensiblemente para imprimir una nueva idea que es la Seguridad Social.

Consecuentemente, la Previsión Social es la - fuente primordial de la Seguridad Social, pero ésta contiene por- sí misma una postura de un dinamismo poderoso y avanza en benefi- cios forjándose y robusteciéndose en la misma forma que corre el- tiempo.

Todas estas consideraciones nos deben de lle- var a tratar de formar una definición sobre la Seguridad Social; - los objetivos de formar este concepto son:

1o.- Todas las personas del país deben encon- trar en ella un instrumento para la realización de las necesida- - des que continuamente van surgiendo y que amparen las finalidades de este concepto, proyectándose hacia niveles superiores.

20.- Los propósitos de la Seguridad Social son extender todas sus características al ejedatario, pequeño agricultor, al medio nivel, artesanos, comerciantes, empleados, obreros, aprendices, profesionistas, etc.

30.- La Seguridad Social es uno de los pilares esenciales de nuestro régimen democrático y uno de los postulados más firmes de Justicia Social que logró la Revolución Mexicana.

SEGURIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL.- El término seguridad se deriva del griego y del latín (SEGUROS) de (SE) contracción de (SINE) y (CURA); o sea, (SIN CUIDADOS), por lo tanto por seguridad social debe entenderse, en términos generales, lo que garantiza a los sujetos integrantes de una sociedad frente a los riesgos que acompañan su vida. No es fácil, como decía anteriormente, ofrecer un concepto sobre esta materia, debido a la gran confusión existente sobre la misma y a la velocidad con que cambia su contenido.

Paul Durand, en su obra La politique Contemporanie de Sécurité Sociale-, dice: "Algunos autores creen inclusive que la definición sería estéril, y otros después de dar múltiples conceptos, silencian su opinión".

Podemos considerar en términos generales algunas formas para obtener este concepto:

a).- El criterio restringido o estricto.

7) Paul Durand.- La Politique Contemporanie de Sécurité Sociale.

b).- El criterio por sus medios o técnicas.

c).- El criterio por sus fines u objetos.

d).- El criterio amplísimo.

Dentro del primer criterio, o sea, el estricto, Venturi, que es uno de sus principales creadores, dice: "la seguridad que la sociedad tiende a garantizar al individuo consiste, por una parte, en medidas dirigidas a conservarle una estabilidad de renta, y, de otra, en medidas que aseguren la satisfacción de las necesidades que surgen como consecuencia de verificarse determinados eventos, también si el nivel de sus salarios no lo permite o lo consiente con gran sacrificio", vemos cómo este autor se manifiesta partidario del significado restringido. También en la legislación francesa, N. Netter, en su obra, *Notions essentielles de Sécurité Sociale*, se adhiere al mismo criterio, ya que opina que "el objeto de la legislación de Seguridad Social es crear, en beneficio de los trabajadores, un conjunto de garantías que los ampare frente a un cierto número de eventualidades susceptibles de reducirles o suprimirles su actividad por la imposición de cargas suplementarias".

El segundo criterio, o sea, el que define la Seguridad Social por sus medios o técnicas, está referido al conjunto de medidas legislativas empleadas en un país y en una época determinada para garantizar la Seguridad económica de la sociedad de ese país en esa época. Este tipo de definición tiene como in-

convenientes la variedad de regímenes de Seguridad Social, que hace inapropiado para un país el concepto que se ajusta perfectamente a la realidad de otro.

Jaques Doublet y George Lauau, en su obra, -- Sécurité Sociales, dice que "las técnicas se diferencian en los distintos países por causas históricas, ideológicas, económicas, psicológicas, colectivas, profesionales, demográficas, sanitarias, higiénicas, etc."

Entre el grupo de las definiciones por su objetivo o fines cito, en primer lugar, la de Sir William Henry Beveridge, que señala "como fin de la Seguridad, la abolición del estado de necesidad, asegurando a todo ciudadano una renta suficiente en todo momento, para eliminar las cargas que pesan sobre él".

González Posada estima que la Seguridad Social es "Conjunto de medidas que un Estado moderno emplea para liberar a los ciudadanos del peligro de la indigencia"; Pérez Leñero define la Seguridad Social "como la parte de la ciencia política que, mediante instituciones técnicas adecuadas de ayuda, provisión o asistencia, tiene por fin defender y propulsar la paz y -- prosperidad general de la Sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros".

Arthur J. Altmeyer en su obra, Cooperación Internacional para desarrollar la Seguridad Social, afirma que "la Seguridad Social es el deseo universal de todos los seres humanos

- 9) Jaques Doublet y George Lauau.- Sécurité Sociale.
- 10) William Henry Beveridge.- Plan Beveridge.
- 11) Manuel González Posada.- La Seguridad Social.
- 12) Agustín Pérez Leñero.- Principios de Seguridad Social.
- 13) Arthur J. Altmeyer.- Cooperación Internacional para Desarrollar la Seguridad Social.

por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro".

Leen también ofrece este tipo de concepto, diciendo que "la Seguridad Social busca la seguridad de la existencia y la garantía contra la miseria, estableciendo las medidas -- que pongan a disposición de los individuos, los medios necesarios para la satisfacción de sus necesidades, en una medida tal que -- ellos, puedan llevar una existencia humanamente digna, al abrigo de la necesidad".

Para desarrollar el tema, es necesario principiar a tratar lo relativo al contenido de la Seguridad Social: indudablemente que el Seguro Social es el postulado más íntimamente vinculado con la Seguridad Social, sin embargo no es el único, -- pues dentro de ella también se deben considerar la Previsión Social, la Asistencia Social, la Política de ocupaciones para todos, la Sanidad Pública, la Política de educación nacional, la Política de Viviendas, etc.

Efectivamente, el Seguro Social forma parte de la Seguridad Social, pero no constituye su único contenido, siendo uno de los medios empleados (probablemente el más importante) -- para alcanzar el fin de la Seguridad Social.

El Seguro Social protege sólo una parte de la población, al trabajador afiliado a esta institución; por el con-

trario, la Seguridad Social debe comprender a todos los habitantes de un país; uno tiene carácter parcial, pues únicamente cubre - - ciertos riesgos, el otro debe encerrar una garantía de conjunto - total para todos los riesgos sociales. El Seguro Social se sostiene parcialmente con cuotas de los propios trabajadores, que en todo caso son los que sustentan a la institución, por el contrario, la Seguridad Social tiende hacia una cotización global que - con un poco de fortuna puede asumir la forma de impuesto.

ASISTENCIA SOCIAL.- La asistencia social es - otro de los instrumentos de la Seguridad Social. Es un sistema, - costado por la colectividad, mediante el cual se confiere el derecho a un grupo de personas que no disponen de medios particulares para subsistir, de obtenerlos.

La asistencia pública es una obra benéfica, - que lucha contra la miseria y el abandono y que se funda en la caridad; en cambio, el Seguro Social se funda en la justicia social. Las prestaciones de la asistencia pública nó son exigibles, se dá lo que se puede y no lo que se debe; en cambio, las prestaciones de los Seguros Sociales sí son exigibles y deben ser completas y suficientes.

Los fondos financieros de la asistencia públi ca se forman del conjunto general de contribuyentes, procediendo del Presupuesto general de gastos del Estado, de impuestos especiales y de donaciones particulares, mientras que las aportaciones -

del Seguro Social corresponden al trabajador, patrono y Estado.

Por lo anterior, puedo afirmar que el Seguro-Social es un régimen de protección limitado a personas que gozan de determinadas circunstancias, en cambio la asistencia pública es una organización destinada a conceder un socorro a los necesitados.

Consecuentemente, la definición que ofrece el maestro español Miguel Rodríguez Piñero en su obra -El Estado y la Seguridad Social- es sumamente apreciable, al contener el criterio amplio del concepto de Seguridad Social, entendiéndose éste como el bienestar universal de los hombres.

DEFINICION DE SEGURIDAD SOCIAL.- "Sistema a través del cual la Administración Pública u otros entes públicos, realizan el fin público de la Solidaridad con la concesión de prestaciones en bienes, en dinero o en especies o de servicios a los ciudadanos que se encuentren en una situación de necesidad al verificarse determinados riesgos".

La Seguridad Social tiene que ser concebida como función del Estado, en el sentido, no solo de que a éste le viene impuesta por sus propias normas fundamentales, la realización de una decidida política en esta materia, sino que el propio Estado, como tal, en una concepción y planeamiento actual, no es pensable sin la realización de tal cometido.

El reconocimiento del derecho a la Seguridad-

Social y por consiguiente, la consagración de la Seguridad Social como función del Estado, impone a éste una obligación de establecer y mantener las instituciones adecuadas, para que los individuos protegidos por el Sistema tengan regulados y garantizados -- efectivamente el goce de las prestaciones. Ahora bien, como es sabido, tal consagración sucede con nosotros cuando existe ya un complejo, y relativamente completo, sistema de Seguros Sociales, -- con larga tradición y con una importancia Económica, Social y Política considerable.

Según Durand, "El Estado debe intervenir siempre en la gestión de la Seguridad Social para conseguir los fines públicos deseados".

LA SEGURIDAD SOCIAL COMO FUNCION DEL ESTADO.-

Este punto de vista parte de la observación de la Constitución, -- que sin la más ligera duda, atribuye al Estado la función de actuar en el campo de la Seguridad Social, que no es ni más ni menos que la garantía para el individuo de seguridad de amparo en el infortunio. Esta vinculación directa del Estado, que no puede ser puesta en duda, tiene un inevitable sentido jurídico, con todas -- sus consecuencias, y por lo tanto, al Estado corresponde la ordenación, jurisdicción e inspección de la Seguridad Social y es a -- él a quien corresponde desarrollar la actividad para asegurar -- esa garantía de amparo en el infortunio a la que el individuo tiene derecho.

Sin embargo, el Estado no provee sino excepcionalmente a esas actividades de un modo directo, pero existen - personas jurídicas encargadas concretamente de realizar esa actividad que la Seguridad Social impone.

El problema se desplaza y se centra en la consideración de esas entidades. En consecuencia, la posición del Estado, con respecto a la Seguridad Social es: Las entidades en cuestión realizan un papel instrumental con respecto a la actividad Estatal.

La existencia de estos organismos de Seguridad Social con personalidad jurídica propia y que tienen poder de decisión sobre una materia determinada, como es la Seguridad Social, lleva a un supuesto de descentralización administrativa, esto es, el Estado, en determinadas ocasiones, desplaza una función propia sobre un organismo que como consecuencia se reviste de - - unas especiales características en lo que respecta a su estructura y actividad.

Ottaviano caracteriza el régimen jurídico de estos organismos al establecer los siguientes elementos: "son entes públicos; el Estado tiene la potestad de impartir las directrices para la actuación del ente; se impone la aprobación preventiva de los presupuestos como medio para esta labor directiva; nombramientos de los titulares de los órganos directivos; el Estado puede - inspeccionar la actividad del ente; éste debe rendir cuenta perío

dica de su actividad; en el consejo que controla la actividad del ente hay un representante estatal o varios; existe la posibilidad de anular los actos ilegítimos realizados por el ente; existe la posibilidad de disolver los órganos directivos del ente".

El dato del que hay que partir es la existencia de las entidades creadas por la Ley y encuadradas en la administración Estatal, adscritas a un fin determinado, con personalidad jurídica propia.

El Estado, a través del Congreso de la Unión, dicta las disposiciones para la constitución, régimen orgánico y funcionamiento de los organismos, así como para la modificación e integración de los mismos. Tomando como base lo anterior, se concluye: El Estado crea y estructura los organismos encargados de la Seguridad Social, los modifica e integra.

Se pretendió objetar la intervención del Estado en la Seguridad Social, afirmando que esto representa la realización de un principio de economía dirigida, contrario a las tradiciones liberales de nuestro País; pero al formularse dicha crítica no se ha tenido en consideración que el Estado no puede desempeñar de una manera cabal las obligaciones que su esencia democrática le impone, si no interviene en la constitución y en la existencia de las instituciones que crea para cumplirlas.

Estos organismos son de utilidad pública, por lo que no deben quedar sujetos al vaivén que corren las instituciones económico-privadas. No son unos cuantos individuos aislados, es la colectividad entera, la que sufriría las consecuencias, y es al Estado a quien toca vigilar que esas consecuencias no sean nocivas sino benéficas.

Los fundamentos y características de la Seguridad Social son:

a).- Sentido Unitario.

b).- Procedimientos y criterios de máxima efi

cacia.

c).- Supresión del lucro mercantil.

1.- SENTIDO UNITARIO:- El profesor Venturi, catedrático de la Universidad de Milán, considera que no es posible crear el sentido de Seguridad Social en una población si nó es garantizando la más eficaz y recta administración de aquella - mediante su adecuada estructuración orgánica y funcional.

Altmeyer estima esencial para la vida democrática de una Nación an amplio y unificado régimen de la Seguridad Social.

Paul Durand dice que la organización administrativa de la Seguridad Social obliga a conciliar exigencias contradictorias y a realizar un equilibrio entre la unidad necesaria y la flexibilidad deseable.

16) Arthur J. Altmeyer.- Cooperación Internacional para Desarrollar la Seguridad Social.

17) Paul Durand.- La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale.

En todos los tratadistas de la Seguridad Social se manifiesta la idea del sentido unitario.

No obstante, la Seguridad Social no obedece a un plan de conjunto, sino que es producto de múltiples circunstancias de tipo Político, Económico y Social, y, por estas causas, se ha llegado a una situación de pluralidad o multiplicidad de -- instituciones protectoras.

La falta de uniformidad entre estas organizaciones, con distintos sistemas financieros, técnicos y administrativos, es motivo suficiente para que existan duplicidades y lagunas dentro del campo de la Seguridad Social.

Dentro de las lagunas de la Seguridad Social, el aspecto que más interesa es el relativo a las personas protegidas. Al estudiar el contenido de la Seguridad Social hice notar que el Seguro Social no era el único contenido de esta materia, - sino que existen muchas otras fuentes que lo integran; no obstante lo anterior, las personas protegidas son sin exagerar la médula de la Seguridad Social y por desgracia, actualmente, hay muchos sujetos en México y en el mundo entero que carecen de Seguridad Social; las causas a que obedece lo anterior son:

- a).- La circunscripción territorial.
- b).- La naturaleza de la actividad de la persona.
- c).- La legislación.

El territorio es un factor de dispersión de la Seguridad Social, al establecer limitaciones respecto de los sujetos domiciliados en un Estado solo por el hecho de vivir en él.

La naturaleza de la actividad de la persona es otra causa que disminuye el rendimiento que debe observarse en la Seguridad Social, pues ofrece un sistema de privilegios a determinados sujetos con relación a los beneficios de otros.

Legislación.- El sistema general sobre esta materia ha disgregado el carácter solidario que debe existir en esta materia, en virtud de encontrarnos con diversas legislaciones que establecen variantes con relación a beneficios y personas.

Tal es el caso de Francia e Italia, países con situación muy similar a la nuestra, que han reorganizado recientemente sus estructuras sobre la base de una mayor unidad, coordinación, racionalidad y eficacia, pero sin prescindir de aquellos organismos cuya excelencia y función consideraron imprescindibles, camino seguido por los legisladores españoles en su Ley de Bases de la Seguridad Social recientemente promulgada (28 de diciembre de 1963).

2.- PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS DE MAXIMA EFICACIA:- El tratadista Carmelo Mesa Lago, en su obra Planificación de la Seguridad Social, opina que ante todo lo que debe tenerse -

en cuenta es un sistema, entendiendo por éste aquello que reúne o combine los distintos elementos de la Seguridad Social, de acuerdo con un conjunto de principios que formen un solo cuerpo doctrinal e integre un todo organizado y ordenado, con los métodos adecuados que permitan desplegar una acción preconcebida en consecución de un fin determinado.

En México no existe un solo cuerpo doctrinal, sino que, por el contrario, hay falta de unidad dentro de la legislación sobre Seguridad Social; en principio, mi opinión es poder estructurar y organizar el Régimen de Seguridad Social conteniendo dentro de la unidad todas las medidas y beneficios destinados a ofrecer a cuantos viven de su trabajo, la seguridad que reclaman; esto no debe obedecer a distintas legislaciones, con diversas fuentes de producción y múltiples campos de aplicación, sino a la idea de uniformidad entre Leyes e Instituciones.

Aún cuando existe unidad dentro del plan de Seguridad Social en México, hay diversas instituciones que operan en beneficio de los ciudadanos, pero el objeto de observar la aplicación de un Sistema de unidad dentro del plan anteriormente apuntado operaría en beneficios colectivos, independientemente del ahorro y esfuerzos, tanto para el beneficiario como para el Estado.

3.- SUPRESION DEL LUCRO MERCANTIL:- La incompatibilidad del lucro mercantil con la noción de Seguridad Social

es una cuestión que en el terreno doctrinal no ofrece ninguna duda en nuestros días, aceptada siempre como punto de partida. Ya en el año de 1944, la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Filadelfia, que desarrolló el quinto principio de la Carta del Atlántico, señalaba como una de las bases de la Seguridad Social la ausencia de finalidad lucrativa, principio que se ha repetido posteriormente en otras reuniones convocadas por la Oficina Internacional del Trabajo y por la Asociación Internacional de Seguridad Social celebradas en diversos Países.

CAPITULO TERCERO.

EL DERECHO INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

El Derecho Internacional de la Seguridad Social, siendo más un derecho convenido bilateralmente entre Estados que un derecho uniforme, ha de ser investigado, por consiguiente y básicamente, en los Tratados Internacionales.

Esta investigación técnica debe inicialmente efectuarse por medio del estudio de lo que el Derecho Internacional de la Seguridad Social es y representa. Son cuatro los temas básicos a tratar:

I.- El adecuamiento de la Seguridad Social en el marco del Derecho Internacional.

II.- Las fuentes de producción del Derecho Internacional dentro de la Seguridad Social.

III.- Los principios básicos del Derecho Internacional en la Seguridad Social.

IV.- El aspecto internacional de los Seguros Sociales.

Respecto del primer supuesto, voy a tratar de investigar acerca de la existencia de un verdadero Derecho Internacional de la Seguridad Social: La base Sociológica sobre la que descansa el Derecho Internacional, en términos generales, es la -

existencia de una sociedad Internacional y ésta supone la existencia de distintas soberanías nacionales y la de individuos súbditos de estos distintos Estados soberanos que se relacionan entre sí.

El Derecho Internacional Público está constituido básicamente, pero no exclusivamente, por las relaciones entre Estados, pues tanto las comunidades no estatales como los propios individuos, son sujetos de las relaciones internacionales públicas.

El tema central del Derecho Internacional Privado está constituido por las relaciones Internacionales entre personas de naturaleza privada. Por tanto, la presencia de un elemento extranjero, ya sea individuo o Estado, viene a constituir una relación jurídica.

Las relaciones Sociales Internacionales, al ser ordenadas jurídicamente, dan lugar al nacimiento del Derecho Internacional y este orden jurídico es el que pretende la regulación de las relaciones de Seguridad Social en el ámbito Internacional.

Corresponde ahora determinar si la Seguridad Social pertenece al Derecho Internacional Público o al Privado.

DISTINCION ENTRE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO Y PRIVADO.- Si los Estados vivieran aislados, el derecho nacional interno sería suficiente para regular el fenómeno jurídico, ya que éste invariablemente sería nacional. Pero es un hecho evi

dente que cada vez con mayor frecuencia, el fenómeno jurídico no se limita a los confines territoriales del Estado, sino que rebasa sus fronteras. Los Estados entran en contacto directamente como personas soberanas de Derecho Público y, además los nacionales de un Estado entran en contacto con nacionales de otro, creándose la relación jurídica internacional. Cuando esta relación se dá - entre personas de Derecho Público (Estados), el derecho que debe regularla es el Derecho Internacional Público. Pero si esta relación jurídica se dá entre personas de Derecho Privado, surge la - necesidad de que exista un derecho que lo regule y éste ha sido - tradicionalmente el Derecho Privado Internacional.

Así pues, si la relación Seguridad Social en sentido propio queda al margen del Derecho Internacional Público, puesto que no vincula a personas Estatales entre sí, ni a personas individuales con organismos Internacionales, sino que forma relaciones de colaboración administrativa entre las entidades, corresponde estudiar el encuadramiento de la Seguridad Social dentro -- del ámbito del Derecho Internacional Privado. No existe coinci-- dencia entre los diferentes tratadistas sobre el contenido del Derecho Internacional Privado. Las escuelas Francesas y Españolas, las cuales han influido poderosamente en la América Latina, opi-- nan que debe abarcar los siguientes aspectos: 1.- Nacionalidad. -

19) J. P. Niboyet.- Precis Elementaire de Droit International - - Prive.

2.- Conflicto de Leyes.- 3.- Condición de Extranjeros.- Por el -- contrario, las escuelas Germanas, Inglesa y Norteamericana estiman que el Derecho Internacional Privado debe reducirse a la parte conflicto de leyes. México sigue la postura Francesa y no por mero espíritu emolutivo sino porque existen razones teóricas suficientes.

Voy a tratar someramente la tesis sobre conflicto de leyes. En su acepción vulgar, el conflicto de leyes es la oposición de normas de distintos ordenamientos Estatales que plantea la necesidad de determinar la ley material aplicable a través de una norma conflictual. En ese sentido, me parece dudoso que en el ámbito Internacional de la Seguridad Social puedan darse conflictos de leyes.

No basta, para que exista un conflicto de leyes, que haya una oposición de normas y una regla de conflicto -- que la resuelva; hace falta que designada la ley material competente por la norma conflictual, se produzca su recepción por las instituciones jurisdiccionales o administrativas del país extranjero. Esto evidentemente no ocurre en el Derecho de la Seguridad Social, en donde para la atribución de derechos alegados por un extranjero, el organismo nacional competente se limita a considerar, si de acuerdo con las normas internas existe o nó tal derecho. La decisión opera previo el examen del derecho interno, sin entrar en juego la técnica del reenvío e importación de norma ex-

tranjera. En consecuencia, la Seguridad Social Internacional no se adhiere al Derecho Internacional Privado a través de la técnica conflicto de leyes, puesto que no existe tal conflicto.

Sin embargo, la Seguridad Social es un sistema jurídico fuertemente unido al Derecho Público: existe un interés público; una administración exclusivamente pública, pero no hace falta insistir en que el carácter dominante en los Sistemas actuales de Seguridad Social es público y no podrá hablarse de posibles importaciones de normas extranjeras, realizadas sobre la base de conflicto de leyes. Para quien el Derecho Internacional Privado se reduzca al sistema de conflictos de leyes, la improcedencia de aplicar la técnica de éste a las relaciones de Seguridad Social ha de suponer la exclusión de la llamada Seguridad Social Internacional del ámbito del Derecho Internacional Privado. Pero si este derecho se concibe extensivamente incluyendo en él tanto: 1).- Nacionalidad.- 2).- Conflicto de Leyes; y 3).- Condiciones de extranjeros, es evidente que ante la imposibilidad de aplicar la técnica de conflictos de leyes, será dentro de las normas de condición de extranjeros donde podemos ubicar el Derecho de Seguridad Social Internacional; por lo tanto, el paso inmediato es analizar las relaciones entre Seguridad Social y Derecho de extranjería.

Según el ilustre tratadista Verdross, el Derecho de extranjería internacional se divide en tres secciones: 1.-

Admisión de extranjeros.- 2.- Situación de extranjeros en el país.
3.- Expulsión de los mismos.

Con respecto a la admisión de los extranjeros, el Derecho Internacional común establece, que el Estado no puede cerrarse totalmente hacia el exterior, pero los Estados pueden someter la entrada de extranjeros a determinadas condiciones, impidiéndoles el acceso a su territorio por motivos razonales.

LA SITUACION DE LOS EXTRANJEROS EN EL PAIS. -

La doctrina ha elaborado un conjunto de principios que se supone deben ser respetados por los Estados que forman la comunidad jurídica internacional:

- 1.- Todo extranjero ha de ser reconocido como sujeto de derecho.
- 2.- Los derechos privados adquiridos por los extranjeros han de respetarse en principio.
- 3.- Han de considerarse a los extranjeros los derechos esenciales relativos a la libertad.
- 4.- Han de quedar abiertos al extranjero los procedimientos judiciales.
- 5.- Los extranjeros han de ser protegidos contra delitos que amenacen su vida, libertad, propiedad.

Voy a tratar ahora la evolución histórica sobre lo que se ha entendido por extranjero.

Fultes de Coulanges, en su obra, la Ciudad Antigua, nos dice que en la más remota antigüedad, el extranjero se
21) Fultes de Coulanges.- La Ciudad Antigua.

caracterizaba por no participar del culto público a los Dioses de la ciudad. Todo aquel que no perteneciera a la organización religiosa del grupo, como consecuencia, era un extranjero.

En Grecia se tuvo ya un concepto menos religioso del extranjero, pues ya se distinguía entre ciudadanos, metekos y bárbaros, siendo los segundos los que se consideraban como extranjeros, pues los bárbaros eran los enemigos de las ciudades griegas.

Es en Roma donde surge un concepto de extranjero que es la base del concepto moderno.

Eugenio Petit, en su libro de Derecho Romano, afirma que Roma dividió a los individuos en ciudadanos y no ciudadanos. Éstos, en principio, "están privados de las ventajas que confiere el derecho de ciudad Romana".

Los no ciudadanos están divididos en latinos, peregrinos y bárbaros.

Conforme la civilización romana fué avanzando, el número de los no ciudadanos fué siendo cada vez más grande y existiendo un sector de individuos, que pese a que Roma los deseaba incorporar siempre y cuando pudieran ser ciudadanos romanos, vivían y comerciaban continuamente en Roma, y como las relaciones jurídicas no podían ser reguladas por el Juez Civile, pues éste estaba reservado para los ciudadanos romanos, y como éstos tam-

co podían ser dejados sin protección jurídica, el poder Romano se vió obligado a crear el Pretor Peregrino, que se encargaba exclusivamente de resolver las controversias que se suscitaban entre peregrinos y ciudadanos o peregrinos entre sí.

La Edad Media no es una época feliz para el extranjero. El Poder Feudal se asienta sobre bases territoriales, por lo tanto, todo individuo extraño al feudo era enemigo.

Esta situación, no obstante la fuerte reacción Renacentista, se prolonga hasta pleno siglo XVIII.

A la Asamblea Nacional Francesa de 1789 y a la Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica en 1776, toca el mérito indudable de realizar los anhelos humanistas.

A partir de la idea de libertad e igualdad y creación de derechos, entre los que se cuentan la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad, no obstante y aún cuando los juristas se han esforzado por elaborar convenios, acuerdos, etc. para proporcionar al extranjero el trato humanitario y digno que le corresponde como ser humano, la realidad es que no ha podido encontrarse esta tendencia y la discriminación con el extranjero ha continuado sólo por el hecho de serlo.

LA CONDICION DE LOS EXTRANJEROS EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.- La postura de México en relación con los extranjeros, es con fundamento en los Artículos I y 33 Constitucio-

nales, que conceden al extranjero todas las garantías que la Constitución otorga a los nacionales.

Todo individuo, dice el Artículo I en su parte conducente, gozará de las garantías que otorga esta Constitución, es decir, no establece diferencias entre nacionales y extranjeros. La persona humana, por el hecho de encontrarse dentro del Territorio Nacional, goza de todas las garantías constitucionales, sin ninguna excepción.

El Estado, sin embargo, podrá restringirlas o suspenderlas, en los casos y con las condiciones que la Constitución misma establece en su Artículo 29.

El Artículo 33 Constitucional se refiere concretamente a la condición jurídica de los extranjeros y es conveniente dividir este Artículo en cuatro partes:

Primera.- "Es extranjero el que no es Nacional". El Artículo 29 Constitucional hace una relación de las calidades jurídicas que debe reunir una persona para poder considerarse con nacionalidad mexicana, consecuentemente y por exclusión, el que no se tipifica con el Artículo 29 tendrá necesariamente la calidad de extranjero.

Segunda.- "Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I Título I de la presente Constitución". Al conceder lo anterior, los extranjeros no están carentes de la pro

tección legal que el Estado Mexicano otorga a sus habitantes en general.

Tercera.- "Pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente". Verdross expresa el sentir de la doctrina en el sentido de que los extranjeros no tienen un derecho absoluto a permanecer dentro del territorio de un Estado, pero hace hincapié en que no obstante lo anterior, el Estado que expulsa debe justificar dicha expulsión por actos antisociales o antijurídicos realizados por el extranjero. Sin embargo, el Artículo 33 no obliga al Ejecutivo a fundar y motivar la causa de su expulsión, inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha ajustado a esta interpretación y existe infinidad de ejecutorias que sostienen que el juicio de amparo no procede contra la expulsión de un extranjero.

La Jurisprudencia definida se expresa en la siguiente forma: "Conforme al Artículo 33 Constitucional el Presidente de la República tiene la facultad exclusiva de hacer abandonar el país inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente y contra el ejercicio de esa facultad es improcedente conceder la suspensión porque se trata del cumplimiento de un precepto Constitucional -- del que puede hacer uso discrecionalmente el Ejecutivo; siendo la

detención en tal caso, solo una medida para completar las órdenes dadas en virtud de esa facultad". (JURISPRUDENCIA DEFINIDA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, apéndice al Tomo XCII).

Cuarta.- "Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país"; sin duda es muy atinada esta parte del Artículo, al considerar que los asuntos políticos del País deben estar reservados a los nacionales del mismo.

En consecuencia, la Seguridad Social Internacional se adhiere al Derecho Privado Internacional a través del Supuesto de Condición de extranjeros.

Una vez admitido lo anterior, voy a tratar de estudiar el segundo tema básico de la Seguridad Social Internacional dentro de la Seguridad Social.

FUENTES.- Es estudio de las fuentes de producción del Derecho Internacional de la Seguridad Social resulta sumamente necesario para llegar a conocer la naturaleza de esta rama jurídica.

En el Derecho Internacional de la Seguridad Social se distinguen, como en todo ordenamiento jurídico internacional, las fuentes internacionales de las internas.

Existen fuentes internacionales que están - - constituidas por la Sociedad Internacional y de ésta se derivan - -

los convenios adaptados a través de sus órganos competentes; también existen fuentes internacionales que originariamente proceden de la voluntad pactada entre dos o más Estados.

Tanto en una como en otra forma, son éstas -- las verdaderas fuentes internacionales de la Seguridad Social.

FUENTES DE DERECHO UNIFORME.- En materia de - Derecho Internacional de la Seguridad Social, desgraciadamente -- faltan fuentes de Derecho uniforme, porque no existe un poder legislativo general y, por consiguiente, se carece de normas que -- puedan regular la Seguridad Social; sin embargo, la Organización Internacional del Trabajo ha formulado diversos convenios sobre - este particular, siendo éstos el germen de un Derecho Universal - sobre la Seguridad Social. Su función es proponer a la aproba--- ción de los Estados normas de Seguridad Social producidas en el - seno de la Organización Internacional del Trabajo; estas normas- se traducen en la Determinación de NORMAS MINIMAS, que aún para - los Estados que expresamente no las incorporan a sus ordenamien-- tos, tienen valor como principios de moral internacional.

LOS PRINCIPIOS BASICOS DEL DERECHO INTERNACIO
NAL EN LA SEGURIDAD SOCIAL.- La norma mínima de Seguridad Social- Internacional, CONVENIO 102 de la Organización Internacional del- Trabajo, establece como principios fundamentales del Derecho In-- ternacional uniforme de la Seguridad Social las siguientes:

24) Organización Internacional del Trabajo.- Manual de Educación Obrera.

I.- La Técnica de Seguro Social ocupa una posición preferente entre las fórmulas de garantía de la seguridad en los medios de vida.

Al lado de esta técnica del Seguro Social, basada en el juego de las prestaciones y las cotizaciones, se prevé para los riesgos no cubiertos por el Seguro, el establecimiento de un régimen asistencial.

II.- El fin de la Seguridad Social es garantizar los medios de vida, superando el estado de necesidad y restableciendo y compensando los gastos o la falta de ingresos.

III.- La Seguridad Social tiene una tendencia natural a la generalización de su ámbito personal de cobertura, singularmente respecto de los trabajadores autónomos.

IV.- Los trabajadores extranjeros han de disfrutar de idénticos derechos y beneficios que los nacionales, sometiéndose, igual que éstos, a las obligaciones de afiliación y cotización, totalizándose los períodos de una y otra.

V.- Los riesgos indemnizables son aquellos -- que suponen para quien sufre su actualización en siniestro, una carencia económica o un exceso anormal de gastos. Estos riesgos son los de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte del cabeza de familia, desempleo, riesgos de trabajo, cargas de familiares y otros gastos extraordinarios.

VI.- Las prestaciones tienen carácter contributivo, como regla general, y pueden consistir, tanto en sumas de dinero como en bienes y servicios.

VII.- La financiación de la Seguridad Social corre a cargo de los trabajadores, de los empresarios y del Estado. Es conveniente que el empresario perciba las cotizaciones de sus trabajadores deduciendo su importe de los salarios (administración delegada).

VIII.- La administración de los Seguros Sociales debe unificarse o coordinarse dentro de un sistema de Servicio Público. Los cotizantes por su parte deben asociarse para hallarse representados en los organismos administrativos competentes.

FUENTES DE DERECHO CONVENCIONAL.- Dentro de las normas internacionales de Seguridad Social ocupan un lugar fundamental los convenios o acuerdos bilaterales para regular la emigración entre personas de dos Estados.

Estos convenios entre Estados resuelven las diferencias entre sus respectivos ordenamientos internos, cuya consecuencia es la limitación y competencia de estas normas. La costumbre Internacional y los principios generales de Derecho Internacional son también fuentes primordiales y orientadoras de la Seguridad Social.

FUENTES INTERNAS.- Estas normas internas, por lo que se refiere al Derecho Internacional de la Seguridad Social, son dictadas soberanamente por cada Estado y se rigen por diversos principios; en algunos casos, la Seguridad Social no comprende sino a los nacionales, haciendo completa exclusión de los extranjeros, mientras que en otros los extranjeros son objeto de una protección condicionada o de una protección de igualdad con los nacionales; esta solución, sin duda, es la más correcta.

ASPECTO INTERNACIONAL DE LOS SEGUROS SOCIALES.

Por razones Políticas y Económicas se tiende, en la medida de lo posible, a informar a las legislaciones nacionales sobre esta materia. Con tal objeto, se crean asociaciones, se celebran congresos, se realizan tratados, se verifican conferencias internacionales.

CAPITULO CUARTO.

LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CONSTITUCION.

a).- Datos Históricos.

La aceptación de nuestra Constitución de 1857, de la doctrina individualista liberal y la reglamentación del Derecho del Trabajo, si es que así pueden llamarse al conjunto de disposiciones que regulaban la prestación de servicios profesionales en la época anterior a la Revolución de 1910, que consistían en escasas y abstractas normas del Código Civil de 1870, trajo como consecuencia que a principios del presente siglo, la nación mexicana aparecía como un país semifeudal.

La principal fuente de riqueza seguía siendo la explotación de la tierra, bajo el sistema de latifundios y en segundo plano estaba la industria débilmente desarrollada. El ritmo económico iniciado por el porfirismo continuaba en marcha ascendente y en apariencia la situación del país era optimista. La agricultura y la industria elevaban el volúmen de su producción año con año y las obras materiales de la dictadura elevaron efectivamente grandes edificios públicos, paseos y monumentos; sin embargo, el malestar social iba en aumento como consecuencia de una pésima administración de la riqueza, el campesino se encontraba totalmente desamparado, los obreros en las industrias, mineros y em

pleados en general sufrían las consecuencias de un capitalismo -- sin freno, como producto de los postulados de la escuela liberal, siendo que la mayoría de los mexicanos tenían una existencia verdaderamente precaria.

A espaldas de la Ley, pero con pleno consentimiento del régimen político, las empresas habían formado un sistema de normas obligatorias para los trabajadores. Los reglamentos de las fábricas, talleres y minas, consistían en una serie de exigencias sobre duración de la jornada, calidad del trabajo, pago del salario, descuentos, multas, etc., que los obreros debido a la necesidad tenían que acatar.

Alfonso López Aparicio en su obra "El Movimiento Obrero de México" dice: "Ante la interpretación más laxa del espíritu de los códigos de 1870 y 1884 los requisitos de tales reglamentos entrañaban un vicio en el contrato de trabajo que debía ser imputado al patrón".

Una observación determinada de las condiciones en que el contrato de trabajo llegaba a celebrarse, con las formalidades de la ley o sin ellas nos llevaría a asegurar su nulidad. El artículo 1298 del Código Civil establecía que: "Es nulo el contrato celebrado por intimidación, ya provenga ésta de alguno de los contratantes o de un tercero"; por su parte, el Artículo 1299 define la intimidación "cuando se emplea la fuerza física o amenazas que importen peligro de perder la vida, la salud, -

la honra, la libertad o una parte considerable de los bienes". -- Con toda justicia pueden calificarse de nulos los contratos celebrados bajo las condiciones implantadas en la mayor parte de los centros fabriles y mineros.

El Código Civil de 1870 colocó al patrón y al trabajador en un plano de igualdad y el posterior de 1884 estableció que el contrato de trabajo no era un contrato de arrendamiento, el cual solo podía referirse a cosas susceptibles de apropiación; equiparándose el contrato de trabajo al mandato, cuyas disposiciones debían aplicarse.

En los programas iniciales, el movimiento -- obrero había exigido el establecimiento de una jornada de trabajo de ocho horas, y la jornada más benigna era de doce horas y se luchaba por un salario mínimo suficiente para cubrir las necesidades más imperiosas del obrero. En muchos otros aspectos la realidad era lo contrario de las justas aspiraciones de los trabajadores; ni el gobierno ni las empresas solucionaban los problemas -- que planteaban los trabajadores, limitándose a pensar que éstos -- eran producto de la ambición humana creada por el egoísmo de los agitadores obreros.

Hay sin embargo dos casos de excepción a la -- política del régimen porfirista en lo que se relaciona a leyes -- del trabajo: la primera de ellas es la Ley de José Vicente Villa-

da, que siendo gobernador del Estado de México, el 30 de abril de 1904 promulga la primera ley en la República sobre Derecho del -- Trabajo, inspirado por la Ley Francesa del 9 de abril de 1898 sobre riesgos profesionales partiendo de la teoría de la culpa, los juristas franceses se preocuparon, ante todo, del grave problema de los accidentes del trabajo y en la ley de referencia fué donde quedó consignada la teoría del riesgo profesional, según la cual: "los accidentes ocurridos por el hecho o en ocasión del trabajo a los obreros o empleados en las industrias dan derecho en benefi-- cio de la víctima o de sus representantes, a una indemnización a cargo del empresario". Fué así como surgió la idea de la responsabilidad objetiva, haciendo a un lado el derecho civil que ha--- bían legado los romanos, el cual consistía en el principio de que la responsabilidad de las personas suponía la culpa del autor del daño. La nueva ley establecía obligaciones pecuniarias para los patrones en caso de accidente sufrido por sus trabajadores en el desempeño de sus labores o por enfermedad provocada por el mis-- mo motivo. Las indemnizaciones se reducían al pago de la aten--- ción médica necesaria y el salario que percibía el trabajador - - mientras duraba el tiempo de la curación, sin que tal período pudiera prolongarse más de quince días, quedando después liberar -- el patrón de toda responsabilidad. En caso de muerte del trabaja -- dor, la empresa estaba obligada a costear los gastos del entierro,

y a indemnizar a los deudos con el importe de quince días de salario.

La otra ley que confirma la excepción en el régimen porfirista es la promulgada el 9 de noviembre de 1906 en el Estado de Nuevo León, siendo gobernador el general Bernardo -- Reyes. También se refería a accidentes del trabajo y enfermedades de los trabajadores, pero el monto de las indemnizaciones se fijó con mayor liberalidad. La asistencia médica y farmacéutica era obligatoria en un período de seis meses. En caso de incapacidad total temporal, había la obligación de cubrir la mitad del salario durante un plazo máximo de dos años de sueldo completo, y la muerte del trabajador estaba tarifada con una indemnización mínima equivalente a diez meses y máxima a dos años de salario completo. Al mismo tiempo, la ley de Bernardo Reyes establecía normas procesales para hacer fácil al obrero la reclamación judicial por accidentes o enfermedades.

Todo esto, sin embargo, no fueron más que débiles intentos para romper el liberalismo económico y fatalmente fracasaron debido a que los trabajadores o sus deudos ignoraban - muchas veces el texto de aquellas disposiciones.

Fué preciso que la Revolución constitucional rompiera en forma definitiva con el pasado, dándole vida a un mundo nuevo, en el cual el trabajador debería ser elevado a la categoría de persona.

Mario de la Cueva en su obra "Panorama del Derecho Mexicano del Trabajo y de la Seguridad Social", dice: "El 18 de julio de 1914 el General Huerta abandonó el poder, cediendo el triunfo a la Revolución. Casi inmediatamente después los jefes de las tropas constitucionalistas iniciaron la creación del Derecho del Trabajo: el ocho de agosto se decretó en Aguascalientes la reducción de la jornada del trabajo a nueve horas, se impuso descanso semanal y se prohibió cualquier reducción en los salarios. El quince de septiembre se dictó en San Luis Potosí un decreto -- fijando los salarios mínimos que debían pagarse a los trabajadores. Mayor importancia tuvo el movimiento creador del Derecho -- del Trabajo en los Estados de Jalisco y Veracruz: En el primero de ellos Manuel M. Dieguez expidió un decreto sobre jornada de -- trabajo, descanso semanal y obligatorio y vacaciones; y el 7 de -- octubre, Aguirre Berlanga publicó el decreto que merece el título de primera ley del trabajo de los estados de la federación mexicana: jornada de trabajo de nueve horas, prohibición de trabajo a -- menores de nueve años, salarios mínimos en el campo y en la ciudad, protección del salario, reglamentación del trabajo a destajo, introducción de la teoría del riesgo profesional y creación -- de las Juntas de Conciliación y Arbitraje".

El movimiento armado de 1910 no tuvo, en su principio, contenido social; se inició como un intento de refor--

ma política, buscando la efectividad del voto popular y la desaparición de un régimen de continuidad de una sola persona; ésto se confirma con el lema Maderista de "sufragio efectivo no reelección"; pero no pudo desconocer este movimiento la realidad y ésta era el que existía un problema social de inmensa trayectoria y -- fué este el que verdaderamente inició la lucha a la clase asalariada, y, por tanto, era necesario la implantación de nuevas instituciones que vinieran a reemplazar los sistemas del porfirismo, causantes de infinidad de abusos a la clase trabajadora que vivía en una situación de miseria.

El movimiento legislativo preconstitucional termina con el proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza, el cual no contenía lo que posteriormente establecería el Artículo 123 Constitucional, y solo mencionaba al Derecho del Trabajo en los Artículos 5 y 73, fracción X de dicho proyecto.

En el Constituyente de Querétaro, el día 19 de diciembre de 1916, se inició la discusión del Artículo 50. del proyecto de Constitución y después de la lectura del proyecto del Artículo, se hizo una moción suspensiva para que fuera retirado por la Comisión de Constitución.

En la sesión del 23 de enero de 1917, se dió lectura a los Artículos 50. y 123, habiendo formulado el proyecto de este último la comisión formada por los CC. diputados Francisco J. Múgica, Enrique Recio, Alberto Román, Enrique Colunga y Luis

Monzón, quienes redactaron el precepto en términos semejantes como apareció en la Constitución aprobada y promulgada en 1917.

La Constitución de 1917, al establecer las -- normas básicas del Derecho del Trabajo en su Artículo 123, consagró diversas garantías en beneficio de la clase trabajadora. Por primera vez en la historia del Derecho Constitucional en el mundo se incluía en los textos de una Constitución un principio de esa naturaleza, en oposición con la doctrina clásica de la materia en el sentido de que las Constituciones solo deberían constar de una parte dogmática, consistente en el enunciado de los derechos individuales frente al Estado, y otra, la estructura del mismo Estado. Con las Constituciones de México en 1917, y la Alemana de Weimaren 1919, el Derecho Constitucional dió un cambio radical y las leyes fundamentales dejaron de ser exclusivamente documentos de carácter jurídico formal, para acercarse más a la realidad social - de los pueblos y de sus hombres.

La inclusión de los derechos sociales en las Constituciones determinó el fin de la etapa del liberalismo económico, para otorgarle al Estado una misión de alta responsabilidad en la vida colectiva. Por otra parte, se preparó una nueva estructura para la sociedad, admitiendo puntos que durante siglos - se habían considerado inaceptables.

No obstante ser la primera Constitución del - siglo XX que absorbe el problema de la falta de previsión, al es-

tablecer el Artículo 123: "Del Trabajo y de la Previsión Social", como dice Mario de la Cueva en su obra: "Panorama del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social", "que el Derecho del Trabajo es el derecho de una clase social, lo que significa que estamos en presencia de normar que se proponen evitar la explotación del hombre por el hombre y garantizar a los trabajadores que su actividad se prestará en condiciones que aseguren su vida y su salud y una retribución justa y adecuada a la importancia de los servicios"; no obstante, no dió el paso decisivo hacia la Seguridad Social, quedando éste absorbido por el de Previsión Social; esto, sin embargo, se comprenderá debido a que los Constituyentes de 1917, no obstante su gran visión, no tenían una concepción exacta de la Seguridad Social y fué necesario el transcurso del tiempo para aclarar conceptos y determinar los propósitos de las manifestaciones de la actividad humana.

Al concluir la Revolución de 1910, se inició en el país una época de resurgimiento de todas las actividades económicas. Esta prosperidad industrial y comercial se reflejó en el aumento del número de trabajadores, multiplicándose los riesgos a los que está expuesta la clase trabajadora. Estos fenómenos, posteriores a la lucha armada de 1910, son la causa de dos hechos:

1.- Para remediar las consecuencias económicas a que la clase trabajadora está expuesta por los riesgos, se orga

nizaron en la República varias sociedades mutualistas evolucionando hacia formas de organización sindical.

2.- En la organización jurídica de la República, al aprobarse en la Constitución Política de 1917, el Artículo 123, en su fracción XXIX, declaró: "Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez y de otros con fines análogos para lo cual tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular".

El precepto constitucional anterior impulsó a diversas Entidades Federativas a establecer formas eficientes de previsión, que sirvieron para crear en diferentes lugares del país una fuerte corriente en favor de la Seguridad Social.

El 6 de septiembre de 1929 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, modificándose en la forma siguiente: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez de vida, de cesación involuntaria del trabajador, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos". Los legisladores, interesados en capacitar jurídica y económicamente a los trabajadores, establecieron preceptos constitucionales que pueden atender sus adversidades en las horas difíciles.

El 27 de enero de 1932, durante el gobierno - del Ingeniero don Pascual Ortiz Rubio, el Congreso de la Unión expidió un decreto otorgando facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para que en un plazo que expiraba el 31 de agosto de - ese mismo año, expidiera la Ley del Seguro Social obligatorio. -- Desgraciadamente, este intento fué frustrado por importantes acontecimientos políticos.

Siendo Presidente de la República el General-Lázaro Cárdenas y a petición de él, se creó un ante proyecto de - ley sobre Seguro Social, enviándose al Congreso de la Unión la -- iniciativa de ley, elaborada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero, desgraciadamente, también fué rechazada esta -- iniciativa, so pretexto de una nueva revisión que no llegó a rea- lizarse, evitando la promulgación de tal ordenamiento.

Por su parte la Ley General de Sociedades de- Seguros estableció, en su Artículo VIII transitorio, lo siguiente: "El Ejecutivo de la Unión dictará las medidas complementarias de- la Ley que sean procedentes para establecer el Seguro Social".

También la Ley Federal del Trabajo establece, - en su Artículo 305, la facultad para los patrones de cumplir las- obligaciones emanadas de los riesgos profesionales, asegurando a- su costa al trabajador en beneficio de quien deba percibir indem- nización, a condición de que el importe del Seguro no sea menor - que la indemnización.

Si en la conciencia de todos los ciudadanos - existía la idea de establecer el Seguro Social por reportar indis- cutibles ventajas a obreros y empresas, resultaba absurda la au- sencia de la ley.

Es por eso que al iniciarse la jornada cívica para elegir Presidente de la República para el sexenio de 1940 a- 1946 los dos grupos políticos contendientes ofrecían su campaña - en torno a la promoción de la Seguridad Social, pues la política- sindical plasmada en los contratos colectivos de trabajo no era - suficiente para garantizar a los trabajadores las prestaciones -- económicas necesarias para dar cumplimiento a sus necesidades.

Por otro lado, los patronos estaban dispues- tos a cancelar cada dos años los derechos concedidos en el contra- to de trabajo y como tenían la esperanza de que hubiera un cambio en las condiciones políticas del país, que les permitiera evadir- el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, nunca se preo- cuparon por constituir las reservas económicas que garantizaran - al trabajador sus prestaciones.

--Este grave problema, que colocaba a la produc- ción en un constante estado de alarma, originó que el señor Gene- ral de División Manuel Avila Camacho se identificada plenamente - con el pensamiento popular, independientemente del contenido so- cial de la Ley Federal del Trabajo, y que en el mensaje leído an- te el Congreso de la Unión el 10. de diciembre de 1940, al hacer-

se cargo de la Primera Magistratura de la Nación expresara:

"No olvidemos que nuestros ideales de justicia colectiva están muy lejos de haberse logrado; el desempleo y los bajos salarios que existen en nuestro país, reclaman las oportunidades de vivir dignamente, el hombre que tiene trabajo necesita la certidumbre de que los beneficios de sus contratos sean permanentes y por otra parte, todos debemos unir desde luego el propósito de que un día próximo la Ley del Seguro Social proteja a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez, para substituir este régimen en que por la pobreza de la nación hemos tenido que vivir". El Presidente de la República reconocía en este mensaje una deuda revolucionaria, que implicaba el cumplimiento de los postulados consagrados en la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, que consideraba de utilidad pública la expedición de una nueva Ley del Seguro Social en el Artículo 305 de la Ley Federal del Trabajo y en el VIII transitorio de la Ley General de Sociedades de Seguros.

El primer paso que llevó a cabo esta administración para lograr el objetivo deseado fué la Reforma de la Ley de Secretarías de Estados, que elevó el Departamento de Trabajo a la categoría de Secretaría de Trabajo y Previsión Social. La antigua sección de Seguros Sociales que funcionaba en la Oficina de Previsión se elevó a la categoría de Departamento de Seguros So--

ciales y el primero de febrero de 1941 empezó a funcionar como --
tal. En los primeros meses de ese año, el Departamento terminó la
elaboración de un anteproyecto de Ley del Seguro Social, que fué--
enviado al Ejecutivo para su consideración como material básico -
de estudio a discusión en la elaboración de un proyecto definiti--
vo.

Por decreto Presidencial del 2 de junio de --
1941 se ordenó que el anteproyecto de Ley de la Secretaría de Tra--
bajo y Previsión Social sirviera de base para la discusión de un--
proyecto definitivo, que se elaboraría escuchando previamente las
tesis sostenidas sobre este asunto por las organizaciones obreras
y patronales; con este fin se constituyó la Comisión Técnica Re--
dactora de la Ley del Seguro Social, que estaba integrada por cin--
co delegados oficiales, siete representantes obreros y siete re--
presentantes patronales.

La Comisión Técnica inició sus trabajos el --
10. de julio de 1941 y durante tres meses y medio estuvo laborand--
intensamente, hasta terminar la redacción general del proyecto de
finitivo en diciembre del mismo año.

La importancia económica que representa la im--
plantación de la Seguridad Social en la República originó que se--
integrara una Comisión Superior Revisora del proyecto de Ley, que
trabajó durante dos meses en una revisión cuidadosa del proyecto,

ajustándolo a los últimos puntos de vista que seguían exponiéndose por obreros, patrones y técnicos en esta materia y trajo como consecuencia que al proyecto se le hicieran importantes modificaciones jurídicas y se redactaran en definitiva trascendentales artículos, que habían quedado pendientes ante la imposibilidad de poner de acuerdo a los miembros de la Comisión Técnica. El 10 de marzo quedó totalmente terminada la redacción del proyecto de Ley.

El proyecto fué sometido a la consideración del Presidente de la República por el entonces Secretario del Trabajo y Previsión Social y en sesión del 23 de diciembre de 1942 de la Cámara de Diputados, se dió lectura al dictamen aprobatorio de la comisión mencionada. Puesta a votación la iniciativa de ley, fué aceptada por mayoría de noventa y dos votos. La iniciativa pasó a la Cámara de Senadores para su estudio y el 29 de diciembre de 1942 se llevó a cabo la sesión en que se dió lectura al dictamen aprobatorio. El 19 de enero de 1943 se promulgó y publicó en el Diario Oficial de la Federación. El Presidente de la República, Manuel Avila Camacho, para implantar el Seguro Social, tuvo necesidad de actuar con entereza y decisión inquebrantables.

Durante años, múltiples factores e intereses se opusieron sistemáticamente al cumplimiento del mandato constitucional. La iniciativa de ley de 1942 fué reciamente combatida por estos intereses políticos y económicos, tanto durante la eta-

pa de estudios que precedió a su envío al Congreso de la Unión como después de que ésta fué promulgada y publicada por el Poder -- Ejecutivo Federal, pero no obstante lo anterior, se ha demostrado que la bondad del sistema, la generosa doctrina en que se inspira, su valor como instrumento de la justicia social y los servicios y prestaciones que proporciona a los sectores de población, han hecho posible que en la actualidad el Seguro Social se consolide y extienda cada vez más su benéfica y protectora acción.

b).- Leyes Ordinarias Fundamentales.

Hemos visto como México en su Constitución de 1917 ha tenido el privilegio de ser la primera ley suprema que introdujo las garantías sociales para la clase trabajadora.

Las principales Leyes de Seguridad Social que derivaron del pensamiento social de nuestra Carta Magna son las - siguientes:

1.- La Ley General de Pensiones Civiles de Retiro del 12 de agosto de 1925. La Ley de Pensiones Civiles del - 31 de diciembre de 1947 que deroga a la anterior y, posteriormen- te, dentro de este campo, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado del 10. de enero - de 1960, que abroga a la de Pensiones Civiles.

2.- La Ley Federal del Trabajo del 27 de agosto de 1931, con diversas reformas y adiciones.

3.- Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión del 27 de septiembre de 1938, derogado por el del 17 de abril de 1941, abrogado este último por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado del 28 de diciembre de 1963.

4.- Ley del Seguro Social del 19 de enero de 1943.

5.- Además de las anteriores leyes, las disposiciones de carácter general que controlan, a través de la Secretaría de Salubridad la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, y decretos que han creado organismos descentralizados de auxilio social especializado, los centros maternos infantiles y el -- Instituto Nacional de Protección a la Infancia.

6.- Ley de Seguridad Social para las fuerzas armadas del 30 de diciembre de 1961.

Es así, en términos generales como se encuentra actualmente México con las diversas legislaciones de orden social para el beneficio colectivo consistente en proporcionar a ca da persona, a lo largo de su vida, los elementos necesarios para conducir una existencia que corresponda a la dignidad humana.

I.- La Ley de Pensiones de Retiro de 1925: li mitaba sus prestaciones a los trabajadores públicos en la siguien te forma: devoluciones de descuento, acogimiento, pensiones, jubi laciones y créditos hipotecarios hasta \$ 15,000.00.

La Ley de Pensiones Civiles de 1947 aumentó — las prestaciones a los servidores públicos, con préstamos a corto plazo, colonias para trabajadores, gastos de funeral, aumentándose los créditos hipotecarios hasta la cantidad de \$ 20,000.00, pudiendo mancomunarse varios trabajadores para aumentar el monto y aumentándose notablemente la cuantía de las pensiones y jubilaciones.

Hasta entonces, los trabajadores públicos habían sido protegidos por la Ley de Pensiones Civiles, el Estatuto Jurídico de los trabajadores al Servicio del Estado y otras disposiciones de carácter general, tendientes a su amparo y estabilidad; sin embargo, se debe reconocer que si bien se había procurado resguardar temporalmente la conservación de sus ingresos en caso de enfermedad durante su servicio activo y aminorar las consecuencias de su pérdida en el infortunio o vejez con el sistema de pensiones existente anteriormente, no es sino hasta la nueva Ley de los trabajadores al servicio del Estado donde se advierte que el Seguro de accidentes de trabajo, así como las enfermedades profesionales, quedan cubiertos totalmente a cargo del Estado; el de enfermedades no profesionales y de maternidad se cubre en tres cuartas partes por las aportaciones públicas y sólo una cuarta parte por el trabajador.

Hay que ver con beneplácito que desde el año de 1925 los trabajadores públicos estaban amparados por un siste-

ma integral de Seguridad Social como fué la Ley de Pensiones Civiles de Retiro; sin embargo, no todas las clases trabajadoras estaban igualmente amparadas, pues la relación existente entre el trabajador público y el ordinario es distinta: tratándose de empleado público la relación se fundamentaba en la especial condición de los servidores públicos como colaboradores del Gobierno, en tanto que el trabajador ordinario establecía su relación a través del contrato de trabajo entre obrero y patrón y de él derivaban las prestaciones de índole social.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado transformó la extinta Dirección de Pensiones Civiles, creada por la Ley de 1947, en un organismo denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con el carácter de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

La denominación misma de la ley pretende expresar, en toda su amplitud, la nueva concepción de la Seguridad Social que se ha venido creando en México y prueba de ello es que con la expedición de esta ley se han otorgado beneficios en cuanto a jubilaciones, indemnizaciones, pensiones, seguros, etc. Sin embargo, el camino para alcanzar un modo humano de vivir es largo y dificultoso y poco a poco se tendrá que lograr el objetivo.

El Artículo tercero de esta ley establece, con

el carácter de obligatorio, las siguientes prestaciones para los-trabajadores y sus familiares o derechohabientes:

- I.- Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad;
- II.- Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;
- III.- Servicios de reeducación y readaptación de inválidos;
- IV.- Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia;
- V.- Promociones que mejoren la preparación -- técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del -trabajador y de su familia;
- VI.- Créditos para la adquisición en propie--dad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, des--tinados a la habitación familiar del trabajador;
- VII.- Arrendamiento de habitaciones económi--cas pertenecientes al Instituto;
- VIII.- Préstamos hipotecarios;
- IX.- Préstamos a corto plazo;
- X.- Jubilaciones;
- XI.- Seguro de Vejez;
- XII.- Seguro de Invalidez;
- XIII.- Seguro por causa de muerte;

XIV.- Indemnización global;

Las prestaciones I, II, III, IV, V, VII y XII, son novedosas en relación con las concedidas por la Ley de Pensiones Civiles de 1947, independientemente de haberse aumentado a -- \$ 12.00 diarios la pensión mínima y establecido el sistema de pensión móvil para que a medida que aumenten las necesidades de los pensionistas y jubilados, se aumente el monto de la pensión o jubilación. También para satisfacer la demanda de los trabajadores se elevó el monto de los préstamos hipotecarios, los que pueden ser concedidos hasta la cantidad de \$ 100,000.00, tomando en cuenta los límites afectables de los sueldos, con un interés del 8% anual.

Se ha incrementado considerablemente la construcción de clínicas en el Distrito Federal y en el interior de la República, para la prestación de los servicios médicos que la propia ley establece, en substitución del sistema que se seguía sobre este particular a través de las diversas Secretarías de Estado y Organismos Descentralizados para los trabajadores y sus familiares.

También se ha dado especial importancia a la construcción de edificios multifamiliares, especialmente en zonas de mayor densidad de población en los distintos puntos de las diversas ciudades del país, para resolver el problema habitacional del trabajador; se han construído guarderías infantiles para el -

cuidado de los hijos de los trabajadores, y se han establecido --
tiendas de mercancías, en las que se venden al trabajador desde -
artículos de primera necesidad, hasta mobiliario eléctrico, con -
el objeto de que su sueldo no se grave con esas adquisiciones.

El anterior bosquejo, demasiado general en --
los beneficios actuales del I.S.S.S.T.E., no puede analizarse con
la profundidad deseada; no obstante, puedo afirmar que pese a las
irregularidades de tipo administrativo que pesan ahora sobre el -
Instituto, que desde luego tienden a mejorarse, es un sistema de-
Seguridad Social de los más avanzados mundialmente y es muy atrac-
tivo y loable el que actualmente y con más optimismo en lo futuro,
el Instituto realizador de la Seguridad burocrática, continuará -
con todo éxito sus funciones, en beneficio de los trabajadores --
del Estado Mexicano.

Organización del Instituto:- El Instituto de-
Seguridad Social para los trabajadores del Estado está organizado
en la siguiente forma:

- 1.- La Junta Directiva;
- 2.- El Director General;

La Junta Directiva se compone de siete miem--
bros el primero es designado directamente por el Presidente de la
República, con el cargo de Director General del Instituto; tres -
más son nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
y otros tres son designados por la Federación de Sindicatos de --

Trabajadores al Servicio del Estado. Salvo el Director General, - que funge como Presidente de la Junta, los demás miembros no podrán ser al mismo tiempo empleados o funcionarios del Instituto.- Las funciones de la Junta Directiva están contenidas en el artículo 10 de la Ley del I.S.S.S.T.E y son las siguientes:

- I.- Planear las operaciones y servicios del Instituto;
- II.- Decidir las inversiones del Instituto;
- III.- Dictar los acuerdos que resulten necesarios para satisfacer las prestaciones;
- IV.- Conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones en los términos de Ley;
- V.- Nombrar y remover el personal de base y de confianza del Instituto a propuesta del Director;
- VI.- Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores, económicos y de servicios médicos del Instituto;
- VII.- Establecer o suprimir delegaciones o -- agencias del Instituto en los Estados y Territorios Federales;
- VIII.- Conferir poderes generales o especiales de acuerdo con el Director;
- IX.- Examinar para su aprobación o modificación los balances anuales, los presupuestos de Ingresos y Egresos y el plan de labores del Instituto;
- X.- Otorgar gratificaciones y recompensas a -

los funcionarios y empleados del Instituto de acuerdo con el Director;

XI.- Conceder licencias a los Consejeros;

XII.- Proponer al Ejecutivo los proyectos de reformas a la Ley;

XIII.- En general realizar todos aquellos actos y operaciones autorizados por la Ley y los que fuesen necesarios para la mejor administración o gobierno del Instituto.

El Director general del Instituto tiene las obligaciones y facultades contenidas en el Artículo 115 de la Ley.

II.- La Ley Federal del Trabajo: durante los años de 1929 a 1931, el Congreso de la Unión conoció y discutió dos proyectos de Ley del Trabajo y el 18 de agosto de 1931 aprobó la Ley Federal del Trabajo que es la legislación vigente.

Dentro de las disposiciones contenidas por esta ley, resultaría absurdo insistir sobre su contenido de orden social, ya que, sin la más ligera duda, es una legislación de clase que contempla el momento de la prestación de los servicios, a fin de que no se dañe la salud del trabajador o se ponga en peligro su vida, de que se respete la dignidad y la libertad del hombre y se le pague una retribución adecuada y equitativa.

Es así como el Derecho del Trabajo opera en beneficios de índole social naciendo junto a la Seguridad Social-

y viviendo uno y otro enlazados en la historia; sin embargo, esto no quiere decir que necesariamente permanezcan unidos o subordinados, sino que, por el contrario, a través del tiempo, necesariamente existirá una tendencia a separar estos estatutos y dar a la Seguridad Social una importancia cada vez mayor en beneficio del hombre.

Es verdaderamente motivo de orgullo la visión tan amplia y adelantada que tuvieron los Constituyentes en el año de 1917 al aprobar el Artículo 123 de nuestra Carta Magna, cuyo contenido en materia de Seguridad Social es el siguiente:

Las fracciones I, II, III, IV, V y XI, del mencionado Artículo, tienen por objeto cuidar que el trabajador no tenga jornadas inhumanas de trabajo, que los niños y mujeres se encuentren debidamente protegidos y buscar con ello la protección de las clases económicamente débiles y evitar la degeneración de nuestra raza, son una base para la seguridad social, pero son las fracciones XII, XIII, XIV y XV, las que crean deberes para las Empresas, imponiéndose obligaciones sociales, en forma tal, que en el año de 1917 la casi totalidad de las Legislaciones del Mundo no habían concebido normas tan amplias, liberales y justas como las que nuestra Constitución estableció.

Por orden de importancia, la Seguridad Social se puede considerar en la presente forma:

PRIMERO.- Riesgos profesionales, con los pre-

ceptos legales de higiene y salubridad y la obligación de adoptar medidas adecuadas para prevenir accidentes y cuidar la salud y vida de los trabajadores.

SEGUNDO.- Habitaciones cómodas e higiénicas -- para los obreros.

TERCERO.- Escuelas para los hijos de los trabajadores y para ellos mismos.

CUARTO.- Servicios públicos como: mercados, - servicios Municipales, Centros recreativos, etc., etc.

RIESGOS PROFESIONALES.- Ninguna Legislación - en el mundo había aceptado, cuando se formuló la fracción XIV del Artículo 123 de nuestra Constitución, con la liberalidad que ésta lo hizo, la prevención y reparación de los daños causados en el - trabajo o como consecuencia de éste.

Con un espíritu verdaderamente de justicia, - la mencionada fracción XIV del Artículo 123 hizo responsables a - los Empresarios, de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecutaran y exigió de los patrones que paga--ran las indemnizaciones correspondientes, no solo en los casos de muerte del obrero, sino también en los de incapacidad temporal o permanente para trabajar.

Posteriormente, cuando se formuló el proyecto

de la Ley Reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dió lugar al nacimiento de la Ley Federal del Trabajo, ésta no solamente se ocupó de reglamentar las relaciones obrero-patronales en lo que se refiere al cumplimiento de los Contratos de Trabajo, sino que en su título VI se ocupa con toda amplitud de los riesgos profesionales, -- que es una parte sumamente importante de la Seguridad Social.

Como es bien sabido, los riesgos profesionales, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 284 de la Ley Federal del Trabajo, son los accidentes o enfermedades a que están expuestos los trabajadores con motivo de sus labores o en ejercicio de ellas.

Posteriormente, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto de su Cuarta Sala, dió la interpretación justa y debida al Artículo 123 de nuestra Constitución, dándole su valor objetivo y, en consecuencia, modificó el que el derecho civil puede dar en forma subjetiva.

No solamente creó la responsabilidad de los patronos para el riesgo específico a que el trabajador estaba expuesto por el uso de la maquinaria a su cargo, sino que aplicó, -- como se dice antes, con justa razón, la teoría del riesgo a todos los trabajadores de la industria, del comercio, de la agricultura y a todos los accidentes y enfermedades que pudieran producirse en el trabajo o como consecuencia del mismo; es decir, que la re-

lación entre el trabajo y el accidente o la enfermedad, no exige la existencia de una relación causal inmediata o directa, sino que debe entenderse que para que exista la obligación de indemnizar a la víctima o a las personas que dependen económicamente de ella, es suficiente que haya un lazo de unión entre el trabajo y el accidente, o lo que es lo mismo, basta que el trabajo sea la ocasión del accidente sufrido, para que el patrón tenga la obligación de indemnizar a la víctima y proporcionarle la atención médica necesaria.

Igualmente, las enfermedades que deben reportarse profesionales no solamente son las que pueden adquirirse en el trabajo, sino las que se pueden contraer como consecuencia del lugar donde se presta el servicio, es decir, suponiendo que un trabajador sano sea llevado a prestar sus servicios a una zona donde existan enfermedades endémicas y contraiga una de ellas, el empresario tiene obligación de cubrir los gastos de atención médica y, en su caso, indemnizar al trabajador o a sus familiares, ya que no hubiera sufrido la enfermedad si no se le hubiese trasladado al lugar donde la contrajo.

Posteriormente y no siendo suficiente para la previsión social el régimen establecido por la Ley Federal del Trabajo, nació el Instituto Mexicano del Seguro Social, con el objeto de ampliar el campo de acción de la Seguridad Social del Tra

bajador.

Este sistema está destinado a proteger la economía familiar en el más amplio punto de vista y evitar que la miseria y la angustia azoten a grandes sectores de la población nacional.

El nuevo régimen entraña una función de interés público y, por lo tanto, no puede ser encomendada a empresas privadas, sino que el Estado tuvo que intervenir en su establecimiento y desarrollo, en beneficio de la colectividad entera.

Es un verdadero acierto la implantación del régimen de Seguridad Social en nuestro país, ya que este sistema coloca al trabajador en posibilidad de recibir todos los servicios y prestaciones necesarias en los casos de enfermedades, vejez, invalidez, desempleo, muerte y demás riesgos que por ley natural amenazan al trabajador.

HABITACIONES COMODAS E HIGIENICAS PARA LOS OBREROS.- La fracción XII del Artículo 123 de nuestra Constitución impuso a los patronos la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrían cobrar rentas que no excedieran del $\frac{1}{2}\%$ mensual del valor catastral de las fincas.

Hasta la fecha, prácticamente este precepto no ha tenido aplicación en el país, pues si la Constitución impu-

so esa obligación, falta un Reglamento adecuado, ya que lo único que existe es la fracción III del artículo ciento once de la Ley Federal del Trabajo, que prescribe más o menos lo mismo que el Ordenamiento constitucional, agregando que si las negociaciones están situadas dentro de las poblaciones y ocupan un número de trabajadores mayor de 100, los patrones deberán de cumplir con esa obligación, quedando a cargo del Ejecutivo Federal y de los de -- las Entidades federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas de los patrones, expedir un Reglamento para que éstos cumplan con esa obligación.

En el Diario Oficial del 31 de diciembre de -- 1941, fué publicado un Reglamento para Empresas de jurisdicción -- federal y posteriormente otro Reglamento para empresas que no -- sean de jurisdicción federal (24 de febrero de 1942).

Ambos Reglamentos son similares, con excepción de las autoridades a que se refieren, pues el primero deja a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social el cumplimiento del Reglamento y el segundo a la Dirección de Trabajo y Previsión Social del Departamento del D.F.

Dichos Reglamentos, hasta la fecha, no han podido operar y uno de los escollos más importantes que se han en--

contrado, son las ejecutorias que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado declarando inconstitucionales esos Reglamentos, fundándose en que los mismos deberán precisar el sentido del concepto de habitaciones cómodas e higiénicas a que se refiere la Constitución, lo que no hacen los Reglamentos y, por otra parte, se argumenta por el más Alto Tribunal de la República que también es motivo de inconstitucionalidad el que el Reglamento, - en forma global, impone a los patronos la obligación de construir habitaciones para sus obreros de acuerdo con los tipos que señalan y definen esas Reglas, que no es ni con mucho lo que preceptúa la fracción XII del Artículo 123 de la Carta Magna, que únicamente obliga a los patronos a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, más no a construirlas, por cuyo motivo es evidente que el aludido Reglamento infringe el Pacto fundamental en sus Artículos 89 y 123.

El Dr. Mario de la Cueva, en su Tratado de Derecho Mexicano del Trabajo, resuelve el problema en una forma verdaderamente jurídica y clara y que a la letra dice:

"La argumentación de la Corte debe ser rectificada: En efecto, es cierto que la Constitución no dice que los patronos estén obligados a construir habitaciones para sus trabajadores, pero es indudable que el Constituyente de Querétaro tuvo en cuenta que en la mayoría de las poblaciones de la República no existen habitaciones higiénicas, cómodas y -

baratas y que tampoco se encuentran en los centros rurales. Pero, en todo caso, las empresas pueden cumplir su obligación proporcionando a sus trabajadores habitaciones ya edificadas en la localidad de que se trate; pensamos, en cambio, que si no existen habitaciones construídas, sí es obligatoria su construcción para las empresas, pues, de otra manera, no podrá cumplirse la obligación.

Cobro de Rentas.- La Constitución quiso que las habitaciones de los trabajadores sean cómodas, higiénicas y baratas y para alcanzar esta última finalidad, dispuso el Constituyente que la renta que pueden cobrar las empresas no excederá del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. El monto de las rentas tiene una segunda limitación, que deriva del Artículo 91 de la Ley, según el cual, la cantidad que pague el trabajador no podrá ser mayor del treinta por ciento del excedente del salario mínimo, precepto que trata de evitar la excesiva reducción de los salarios. El mismo Artículo 91 de la Ley previene que el descuento en los salarios para pago de rentas supone la previa conformidad del trabajador, de lo cual desprendemos que la obligación de los patronos está condicionada a que los trabajadores acepten las deducciones correspondientes en sus salarios....."

Independientemente de lo anterior, el Gobierno

Federal está llevando a cabo una labor digna de elogio al tratar de solucionar el problema de la vivienda popular, urbana y rural, ya que éste es un problema de inaplazable solución.

A ese efecto, ha creado el Instituto Nacional de la Vivienda, que tiene su Ley Orgánica; está procurando ali---

viar la urgencia que hay de solucionar, aunque sea en parte, este grave problema que aqueja a nuestros trabajadores y que debe procurarse como parte integrante de la Seguridad Social y en cumplimiento de la Fracción XII del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sería interminable tratar este punto, dado que el problema de la vivienda es enormemente complejo, y es de una importancia capital para el bienestar social y económico de nuestro país.

Como existen diversos organismos que están tratando de dar solución a este problema y como en un momento dado pueden contraponerse en sus soluciones, considero que debe existir un solo organismo de carácter oficial que se encargue de la resolución del problema, imponiendo normas obligatorias al Comercio, Industria y Banca de la Iniciativa Privada.

Es muy digno de tomarse en consideración el esfuerzo que ha hecho el Gobierno Federal para facilitar a los empleados públicos la adquisición, en propiedad, de casas o departamentos y, al mismo tiempo, conceder viviendas en arrendamiento para sus empleados, fijándoles rentas moderadas.

Como es natural, este esfuerzo ha venido a solucionar en parte el problema de la vivienda popular, pero no se oculta que en la actualidad los intereses por capital que cubren los empleados públicos por las casas-habitación que adquieren son

muy altos en relación con sus ingresos por lo que sería necesario que se encontrara el medio para que el capital privado proporcionara las sumas necesarias para la adquisición de las casas populares con un tipo moderado de interés, que podría ser entre el 4 y 5%, como se acostumbra en los Estados Unidos de Norteamérica.

Para el caso de que no fuera posible que el capital mexicano pudiera tomar a su cargo esta función con el tipo de interés antes señalado, podría pensarse en constituir un préstamo de capital extranjero, a los tipos de interés que nuestro Gobierno ha podido conseguir, y prestar esas sumas al mismo tipo que se constituyera el préstamo.

Igualmente y dado que hasta la fecha el Instituto Mexicano del Seguro Social no ha podido llevar a cabo la labor que se indica en párrafos anteriores se realiza en beneficio de los empleados públicos, bien fuera por conducto de este Instituto o del Instituto de la Vivienda Popular, sería conveniente se llevara a cabo el mismo procedimiento por el mencionado Instituto, con lo que se podría dar un paso gigantesco para resolver el problema.

ESCUELAS PARA LOS HIJOS DE LOS TRABAJADORES Y PARA ELLOS MISMOS.- La fracción XII de nuestra Constitución Política impone la obligación de establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Es indiscutible, como se ha dicho antes, que-

la primera medida de Seguridad Social debe ser preparar a la niñez y a la juventud para un trabajo útil y eficiente.

El precepto Constitucional está concebido en términos amplios, como es debido, y la fracción VIII del Artículo III de la Ley Federal del Trabajo lo concretó a establecer y sostener escuelas elementales en beneficio de los hijos de los trabajadores, cuando se trate de centros rurales situados a más de tres kilómetros de las poblaciones y siempre que el número de niños en edad escolar sea mayor de 20.

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpretando la fracción XII del Artículo 123 Constitucional, -- respecto a la obligación que impone a los patrones de establecer escuelas, distingue tres situaciones diferentes:

a).- El que una negociación se establezca dentro de una población ya existente, caso en que la negociación no está obligada a establecer escuelas, porque debe entenderse que el Estado ya prevee o debe preveer a todos los servicios en general y especialmente al de educación, que de manera directa le corresponde, de acuerdo con lo que dispone el Artículo 30. Constitucional.

b).- Cuando la negociación dá lugar a la formación de una comunidad o de un núcleo de población relacionado con la explotación que realice, caso en que la negociación tiene obligación de establecer escuelas.

c).- Cuando habiéndose realizado la creación de la comunidad de la que se habla en el párrafo precedente, ésta adquiriera un grado de desarrollo tal que la convierta en una verdadera población, en la que además de concurrir elementos y personas que no se relacionen directamente con la negociación que le dió origen, se encuentre regida por autoridades propias, que provean o deban proveer a los servicios de todo orden, entre ellos el de educación, caso en que debe estimarse que la negociación o empresa no está obligada a proporcionar ese servicio a hijos de personas que no sean sus trabajadores.

Los dos primeros casos, indiscutiblemente que son perfectamente claros y correctos, pero en el tercero, debe -- considerarse que la Empresa ha de quedar relevada de la obliga--- ción de proporcionar escuela para los hijos de los trabajadores, - ya que si se ha creado un centro de población que puede llegar a constituir una ciudad de muchos miles de habitantes, la obliga--- ción tiene que recaer fatalmente en el Estado, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 3o. Constitucional, que claramente esta blece que la educación primaria debe ser gratuita y proporcionada por el Estado.

De cualquier manera y dada la circunstancia - de que desgraciadamente el Estado no puede hacerse cargo de pro-- porcionar la educación primaria y secundaria a todo el pueblo me- xicano, es indiscutiblemente justo que las empresas privadas de -

los centros rurales, cooperen con el Estado, para crear el mayor número posible de establecimientos educativos; debiéndose entender por centro rural todo núcleo que no sea urbano, sin importar que esté constituido por negociaciones agrícolas o industriales.

SERVICIOS PUBLICOS COMO: MERCADOS, CENTROS RECREATIVOS Y DE DESCANSO.- Es indudable que la Seguridad Social debe extenderse también a procurar que el poder adquisitivo del salario de los trabajadores aumente en todo lo posible y al efecto, dentro de este capítulo, debe considerarse como factor muy importante el abaratamiento de todos los artículos necesarios para la vida del trabajador y no solamente los de primera necesidad.

Para este objeto, debe el Estado, por conducto de los Organismos destinados a la Previsión Social, establecer mercados y tiendas en que pueda abastecerse el trabajador de los artículos necesarios para su subsistencia y confort a los precios de costo de esos artículos.

Se ha dado un gran paso a este respecto por conducto del I.S.S.T.E., al haber creado las tiendas populares para que los empleados públicos puedan abastecerse, no solamente de los artículos de primera necesidad, sino de otros productos que mejorarán seguramente la alimentación de los trabajadores, al conseguirse a precios mucho más bajos que los establecidos en el comercio en general.

No solamente se lleva a cabo lo anterior, sino

que esas mismas tiendas ponen al servicio de los trabajadores del Estado artículos para darles confort, los que en la actualidad -- son ya indispensables para mejorar el medio de vida, tales como -- estufas, refrigeradores, radios, televisiones, etc., etc.

Además, el mencionado Organismo, independientemente de dar servicios médico-quirúrgicos y medicinas gratuitas a todos los servidores del Estado en sus sanatorios y hospitales, -- ha creado una cadena de farmacias en que a precios sumamente bajos, los empleados públicos pueden adquirir medicinas para ellos-- y sus familiares.

El Instituto Mexicano del Seguro Social proporciona los servicios necesarios para sus afiliados, por medio-- de sus sanatorios y Centros Médicos, pero no cuenta hasta la fe-- cna con las tiendas populares a que se ha hecho referencia y me-- nos aún con las farmacias a que se hace mención.

Es indiscutible la urgencia que existe, a fin de mejorar la Seguridad Social, de que se constituyan de inmedia-- to los establecimientos antes dichos.

Es indispensable también preocuparse por dar-- al trabajador lugares de esparcimiento sanos y honestos, tanto pa-- ra cultivar el espíritu como para mejorar las condiciones de sa-- lud física.

Al efecto, y aunque ya existen varios centros, es necesario intensificar en toda la República lugares de esparci

miento para el trabajador, a fin de que éste pueda gozar de distracciones artísticas y culturales a precios mínimos, de campos deportivos en que pueda ejercitar sus músculos, para lograr un mejoramiento en su salud y como consecuencia natural hijos más sanos que servirán para un mejor futuro de nuestro país.

Igualmente debe pensarse en la necesidad de crear centros de turismo y de vacaciones, como existen en otros países, para que nuestros trabajadores, en sus períodos de descanso, puedan reparar sus fuerzas y energías y se obtenga el debido provecho de esas vacaciones, ya que en la actualidad y desgraciadamente, esas etapas, lejos de ayudar a la recuperación física del trabajador, le sirven para un mayor agotamiento orgánico.

Sobre estos últimos temas se podrán escribir muchos capítulos, por lo que este pequeño estudio se concreta solamente a esbozarlos.

III.- La Ley del Seguro Social expedida el 19 de enero de 1943, tiene por objeto cuidar de la salud de los trabajadores y proveer al sostenimiento de los mismos cuando no puedan procurarse un salario como consecuencia de la realización de alguno de los riesgos sociales o profesionales que constantemente les amenazan, tales como los accidentes y enfermedades del trabajo, las enfermedades generales, la invalidez, la vejez y la muerte.

Dicha ley va aplicándose paulatinamente, tan-

to en lo que concierne a los diversos ramos del Seguro, como en lo que respecta a las circunscripciones territoriales en las que se establezca, con el fin de implantar el sistema conforme vaya siendo aconsejable. Comprende en sus beneficios a todas las personas que se encuentren vinculadas a otras por un contrato de trabajo, cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón; a los miembros de sociedades cooperativas y de administraciones obreras o mixtas, y a los que presten sus servicios en virtud de un contrato de aprendizaje, con la excepción de los trabajadores al servicio del Estado, que como ya se ha visto se encuentran regulados por otros estatutos.

El artículo 1o. de la Ley del Seguro Social dice que "el Seguro Social constituye un servicio público nacional obligatorio". Este primer artículo nos hace ver la grandeza y las ambiciones de la institución: es un servicio público, lo que quiere decir que su propósito es la satisfacción de una necesidad colectiva, que se establezca con carácter obligatorio y que participe de uno de los principios fundamentales del Derecho del Trabajo, como es la imperatividad de las normas.

El artículo 2o. de la Ley crea al Instituto Mexicano del Seguro Social, para la organización y administración del servicio. Es una institución pública descentralizada, con personalidad jurídica, que administra libremente su patrimonio y-

determina dentro del marco de la ley y de sus reglamentos, la forma de prestar los servicios y cubrir las indemnizaciones y pensiones.

La estructura del Instituto está integrada -- por los cuatro órganos siguientes:

a).- La Asamblea General, que es la autoridad suprema, compuesta por treinta miembros, designados: diez por el ejecutivo federal, diez por las organizaciones de trabajadores y diez por las de los empresarios. Sus funciones principales son:-- discutir anualmente el estado de ingresos y egresos, la memoria,-- el plan de trabajo y el informe de la comisión de vigilancia; analizar cada tres años los balances actuarial y contable que le presente el consejo técnico; y estudiar periódicamente la suficiencia de los recursos para los distintos ramos del Seguro.

b).- El Consejo Técnico es el representante legal y el administrador del Instituto y se integra con doce personas designadas en la asamblea general por los representantes -- del Estado, de los trabajadores y de los empresarios. Sus funciones son las que corresponden a un administrador, con facultades -- amplias y adecuadas para el cumplimiento de su misión.

c).- La Comisión de Vigilancia se compone de seis miembros, dos por cada uno de los sectores que forman la -- asamblea y seis suplentes. Sus funciones son: vigilar que las in

versiones se hagan de conformidad con la ley y los reglamentos; -- practicar la autoridad de los balances contables, y comprobar los avalúos de los bienes materia de operación del Instituto, sugerir las medidas que juzgue conveniente para el mejor funcionamiento del servicio y convocar a la asamblea en casos graves.

d).- El director general es designado por el Presidente de la República, y sólo puede ser removido por causas graves y mediante una investigación en la que se le oiga en defensa. Sus funciones son: presidir las sesiones del Consejo Técnico de la asamblea; ejecutar los acuerdos del consejo; representar al Instituto ante todas las autoridades; presentar anualmente al consejo el estado de ingresos y egresos, la memoria del ejercicio fenecido y el plan de trabajo del año siguiente; presentar al consejo cada tres años el balance actuarial y el contable; nombrar y remover el personal y proponer al consejo la designación de algunos empleados; finalmente, realizar cualquier otra función que le señalen los reglamentos.

Las funciones principales del Instituto están previstas en el Artículo 107 de la Ley del Seguro Social y son -- las siguientes:

I.- Administrar las diversas ramas del Seguro Social;

II.- Recaudar cuotas y demás recursos del Instituto;

III.- Satisfacer las prestaciones que establece la ley;

IV.- Invertir los fondos de conformidad con las disposiciones especiales de la ley;

V.- Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio;

VI.- Adquirir los bienes muebles e inmuebles dentro de los límites legales;

VII.- Establecer farmacias, casas de recuperación y de reposo y escuelas de adaptación;

VIII.- Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas;

IX.- Difundir conocimientos y prácticas de -- previsión social;

X.- Expedir sus reglamentos interiores;

IV.- La Ley de Seguridad Social para las Fuerzas de la Armada:- Tiene su principal antecedente en el decreto publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1955, en el que se crea como organismo descentralizado la Dirección de Pensiones Militares, con personalidad jurídica y patrimonio propio; este organismo tiene por objeto manejar el servicio de pensiones, compensaciones, haberes de retiro, etc., que establece su propio ordenamiento.

Los sujetos que ampara la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas de la Armada son: Los militares miembros -- del ejército, armada y fuerza aérea nacional y los derechohabientes, entendiéndose como tales, el cónyuge, o en su defecto, la mujer con quien haga vida marital; los hijos solteros menores de 18 años; los mayores de edad que se encuentren estudiando en planteles oficiales o reconocidos con límite hasta de 25 años; los hijos de cualquier edad inútiles total y permanentemente; y, por último, el padre y la madre.

Digno de elogio es que la intención del citado ordenamiento abarque dentro de los sujetos amparados la mayor amplitud posible, ya que el haber dado este paso indudablemente repercutirá en beneficios de orden social.

El Artículo 60. de la Ley de Seguridad Social para las fuerzas armadas especifica las prestaciones y servicios-siguientes:

- I.- Haberes de Retiro;
- II.- Compensaciones por Retiro;
- III.- Pensiones;
- IV.- Fondo de Trabajo;
- V.- Fondo de Ahorro;
- VI.- Seguro de Vida;
- VII.- Pagos de Defunción;
- VIII.- Venta y arrendamiento de casas para habitación familiar del militar;

IX.- Préstamos hipotecarios;

X.- Préstamos a corto plazo;

XI.- Organización, promoción y financiamiento de colonias militares, agrícolas, ganaderas o mixtas;

XII.- Organización, promoción y financiamiento de cooperativas pesqueras;

XIII.- Servicio Médico Integral;

XIV.- Promociones que eleven el nivel de vida de los militares y sus familiares;

XV.- Hogar del militar retirado;

XVI.- Promoción y servicios que mejoren la -- condición o preparación física, cultural y técnica o que activen las formas de sociabilidad de los militares y de sus familiares;

XVII.- Servicios Diversos.

El establecimiento de las prestaciones y servicios enumerados anteriormente son, sin lugar a dudas, la característica más importante para poder valorizar en todo su contenido el nivel social en que se pueden desenvolver el militar y sus familiares. Se advierte desde luego que éstos podrán hacer valer los derechos siempre y cuando se cumplan en cada caso los requisitos y condiciones prescritos en su ley.

La organización de la Dirección de Pensiones Militares se encomendó a un órgano que se denomina Junta Directiva, compuesta de siete miembros, de los cuales cuatro serán direc

tamente designados por el Ejecutivo Federal y uno por cada una de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Defensa Nacional y de la Marina.

La Junta Directiva tendrá las siguientes facultades:

I.- Resolver sobre el otorgamiento de haberes de retiro, pensiones y compensaciones, en los términos de la ley de Retiros y Pensiones Militares, sujetándose en todo caso a las determinaciones que la Secretaría de la Defensa Nacional o la de Marina, según proceda, dicten sobre reconocimiento de personalidad militar y derecho de ascenso para los efectos del beneficio;

II.- Administrar los bienes y negocios de la Dirección actuando por conducto del Director;

III.- Autorizar previamente las operaciones de inversión que pretenda realizar la Dirección;

IV.- Nombrar a propuesta del Director, el personal de la Institución;

V.- Reglamentar las actividades internas de la Dirección;

VI.- Establecer agencias de la misma;

VII.- Aprobar el presupuesto de la Institución;

VIII.- A propuesta del Director conferir poderes a nombre de la Dirección de Pensiones Militares;

IX.- Autorizar, de acuerdo con el Director, - erogaciones concretas no consignadas en el presupuesto;

X.- Conceder licencias a sus miembros;

XI.- Las demás que otorgue esta ley;

El Director de Pensiones Militares es el encargado de ejecutar los acuerdos de la Junta Directiva, de la que, - sin embargo, no forma parte, pero a cuyas sesiones concurre, con voz solamente. Es también el representante de la Dirección y designado y removido libremente por el Ejecutivo Federal.

V.- Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública: La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1958, en el Artículo 14 dice que a la Secretaría de Salubridad y Asistencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Crear y administrar establecimientos de - Salubridad y Asistencia Pública y de Terapia Social en cualquier lugar del Territorio Nacional;

II.- Organizar la asistencia pública en el -- Distrito y Territorios Federales;

III.- Aplicar a la beneficencia pública los - fondos que le proporcione la Lotería Nacional;

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

V.- Administrar los bienes y fondos que el Gobierno Federal destine para la atención de los servicios de asistencia pública;

VI.- Impartir asistencia médica y social a la maternidad y a la infancia y vigilar la que se imparta para las instituciones públicas o privadas;

VII.- La prevención social a niños hasta de seis años ejerciendo sobre ellos la tutela que corresponda al Estado;

VIII.- Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República;

IX.- Dirigir la policía sanitaria general de la República, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se trate de preservar la salud humana;

X.- Dirigir la policía sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras con excepción de la agropecuaria, salvo cuando afecte o pueda afectar a la salud humana;

XI.- El control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas;

XII.- El control de la preparación, aplicación, importación o exportación de productos biológicos, excepción hecha de los de uso veterinario;

XIII.- La higiene veterinaria exclusivamente, en lo que se relaciona con los alimentos que puedan afectar a la salud humana;

XIV.- El control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales con excepción de los de uso veterinario que no estén comprendidos en la Convención de Ginebra;

XV.- Estudiar, adoptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas sociales que afecten la salud, contra el alcoholismo y las toxicomanías y otros vicios sociales, contra la mendicidad;

XVI.- Poner en práctica las medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad y la higiene industrial con excepción de lo que se relaciona con la previsión social en el trabajo;

XVII.- Administrar y controlar las escuelas, institutos y servicios de higiene establecidos por la Federación en toda la República; exceptuando aquellos que se relacionan exclusivamente con la sanidad anual;

XVIII.- Organizar Congresos sanitarios y asistencias;

XIX.- Prestar los servicios de su competencia directamente o en coordinación con los Gobiernos de los Estados y

del Distrito y Territorios Federales;

XX.- La vigilancia sobre el cumplimiento del Código Sanitario y de sus reglamentos;

XXI.- Las demás que se fijan expresamente en las leyes y reglamentos.

El plan para mejorar los servicios por parte de las actuales autoridades, ha sido el mejoramiento de la estructura administrativa de la dependencia y para tal efecto ha sido ex puesto el siguiente programa:

1.- Evitar la duplicidad de funciones de organismos u oficinas técnicas y eliminar el desperdicio de recursos.

2.- Delimitar funciones normativas y ejecutivas, que faciliten la coordinación del trabajo en favor de la salud.

3.- Crear nuevos organismos de acuerdo con la política de salud, los requerimientos administrativos y las necesidades del país.

4.- Especificar y asignar funciones concretas de acuerdo con las necesidades técnicas de cada materia.

5.- Determinar en forma neta las líneas de autoridad (jerarquía) en beneficio de una coordinación interna del trabajo.

6.- Simplificar la estructura y hacer una administración más fluida y efectiva.

La estructura es la siguiente: existe un Consejo General de Salubridad, el cual es un organismo autónomo que tiene por objeto efectuar consultar entre el mando superior de la Presidencia de la República y el Secretario de Salubridad y Asistencia. Este será el encargado del despacho y de las siguientes direcciones: de Planeación, de Asesoría y Supervisión General de Asuntos Legales, Policía Sanitaria, Control de Alimentos, Bebidas y Medicamentos, Lotería Nacional, Patrimonio de la Beneficencia Pública, Administración de Programas Experimentales de Salud Pública y Comisión Nacional para la Erradicación del Paludismo.

Existen dos Subsecretarías, una de Salubridad y otra de Asistencia. La primera tiene a su cargo la Dirección General de Servicios Coordinados y la de Servicios de Salud Pública en Estados y Territorios, también dirige las Direcciones de -- Epidemiología y Campañas Sanitarias de Higiene Industrial, de Big estadística, de Educación Higiénica, de Educación Profesional en Salud Pública y la de Investigación en Salud Pública.

La Subsecretaría de Asistencia es la encargada de vigilar a la Dirección General de Salubridad en el Distrito Federal, a la Dirección de Asistencia Médica, a la de Salud Mental y Rehabilitación de Asistencia Materno-Infantil y a la Dirección de Odontología y de Enfermería.

Este nuevo sistema tiene las ventajas de man-

tener una subordinación de todos los organismos dependientes de esta Secretaría, evitar la multiplicación de mandos y la repetición de beneficios y servicios.

Considero de utilidad el presentar un aspecto general de una de las dependencias de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

LOTERIA NACIONAL.- La Lotería Nacional para la Asistencia Pública es una dependencia de la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública con personalidad jurídica y patrimonio propio, su antecedente más remoto es el decreto expedido en Madrid por el Rey de España Carlos III el 19 de septiembre de 1770, cuando México era aún colonia española, gobernado por el Virrey Marqués de Croix, en consecuencia lleva más de 193 años de vida.

En cada sorteo que se verifica, del monto total obtenido se efectúa un reparto en la siguiente forma:

El 65% se reparte en premios, un 19% se destina a la Asistencia Pública, un 10% para comisiones sobre ventas y por último un 6% para los gastos de sostenimiento de la propia Lotería.

La organización de la Lotería se regula por un Consejo de Administración, el cual es el órgano supremo de la misma, sus resoluciones son tomadas por mayoría de votos y para -

que éstas tengan validez es necesario la asistencia de por lo menos tres de sus miembros.

El Gerente General será el ejecutor de los acuerdos del Consejo de Administración y tiene todas las facultades que acuerde el mismo Consejo.

El Secretario General del Consejo de Administración es al mismo tiempo Secretario de la Lotería Nacional y sus funciones son asistir a las sesiones del Consejo, sustituir al Gerente General en las faltas temporales de éste, así como las de terminadas discrecionalmente por el Gerente General.

No he pretendido enumerar todas las Instituciones que operan en relación a la Seguridad Social, sino únicamente el haber hecho un bosquejo de estas instituciones, con el objeto de presentar un cuadro más o menos general sobre este particular.

La observación que deseo hacer notar es la relativa al problema que trae consigo, desde el punto de vista práctico, la existencia de las diferentes Instituciones que derraman beneficios de contenido social, como son la duplicidad de prestaciones y servicios para un solo sujeto o la carencia de éstos, al existir desde el punto de vista legislativo numerosos vacíos dentro del campo financiero y administrativo en el seno de lo que debía de ser un sistema unitario.

Para aplicar con éxito la Seguridad Social y mantener la continuidad de prestaciones a los beneficiarios, es necesario una más estrecha colaboración y coordinación entre los diversos órganos ya establecidos para la Seguridad Social; dado que nuestro sistema no se encuentra regulado en una sola Institución, es indispensable facilitar su administración, cuya consecuencia sería el proporcionar satisfacciones a los sujetos, adoptando formas de colaboración y una vez realizadas, perfeccionarlas continuamente.

Nuestro país, en lo particular, ha desplegado esfuerzo y continuará desplegándolos, con el fin de resolver este grave problema de coordinación y colaboración, pero las medidas tomadas a este respecto, si bien han culminado con una notable mejora de la situación, no dejan de ser insuficientes; por lo tanto, sería de desear la continuación de los esfuerzos en ese sentido, prosiguiendo de una manera más profunda el estudio de esta cuestión y tratanto de encontrar las mejores soluciones posibles de este problema.

CONCLUSIONES.

El desarrollo del derecho del trabajo no es -- problema de nuestro tiempo, debido a que este ha surgido con el -- nacimiento de la gran industria y como defensa legal de la clase -- trabajadora, habiendo alcanzado un perfil perfectamente definido, caracterizándose como una rama jurídica que goza de autonomía -- frente al derecho común, esto es, la protección de la clase traba -- jadora como medio para alcanzar un progreso y bienestar colecti -- vos.

Es conveniente ratificar que el Derecho del -- Trabajo surge como un derecho de clase, protector del hombre y -- que tiene por objeto conducirlo a una existencia digna, y resulta -- ría vano el pretender demostrar la serie de luchas de la humani -- dad al haber logrado lo que se considera en la actualidad como De -- recho Laboral.

El problema de la protección al trabajador ha -- llegado a una etapa en la que esta disciplina jurídico-social y -- económica debe ser considerada solamente como un reajuste a las -- conquistas fundamentales, como son la jornada, salario, estabili -- dad en el empleo, etc.

Sin embargo, los Artículos 73 y 123 Constitu -- cionales, que son el origen de nuestro Derecho Laboral, y en par -- ticular este último, poseen, como dice Mario de la Cueva en su -- obra Panorama del Derecho Mexicano del Trabajo y de la Seguridad -- Social, "un extraordinario poder expansivo, que le permite exten -- derse a todas las manifestaciones de la actividad humana, intelec -- tual o manual, pública o privada, libre o subordinada y dar naci --

miento a nuevas ideas, principios e instituciones, todo lo cual - hace de él, una fuerza viva al servicio de la democracia".

Los Constituyentes de 1917 establecieron en - el rubro al Artículo 123: Del Trabajo y de la Previsión Social, - pero actualmente resulta inadecuado en su segunda parte, pues el - desarrollo de nuestras instituciones ha desbordado los límites de - la provisión social, extendiéndose al terreno de la Seguridad So- - cial; con este desprendimiento se debe dar nacimiento al actual-- - Derecho de la Seguridad Social, con caracteres propios, amplitud- - de ámbito y de aplicabilidad y no únicamente para el trabajador - en dependencia, sino para todo individuo que en la sociedad sufra - de inseguridad, inestabilidad, déficit o desamparo.

El punto de partida de este derecho se origi- - nó en la siguiente forma: paralelamente al Derecho del Trabajo se - desarrolló de manera paulatina otra forma de amparo a los trabajaj - dores, que si bien es considerada como parte de aquel, poco a po- - co ha adquirido una jerarquía individual tal que la caracteriza - como una rama autónoma del derecho.

Las distinciones entre las dos materias, ori- - ginariamente pueden hacerse remontar a Bismark, quien por una par - te organizó los Seguros Sociales y por otra promulgó las primeras - leyes obreras.

Es así como las leyes laborales determinan y - reglamentan las relaciones que emanan del contrato de trabajo y - las que propiamente deben catalogarse como de Seguridad Social, - por ser las que amparan los infortunios, previsibles o nó, como - son las enfermedades, accidentes, vejez, etc., que pueden condu--

cir a la persona al estado de indigencia.

Otra circunstancia que ha permitido dar mayor impulso a la Seguridad Social es la derivada del progreso industrial, habiendo creado una serie de nuevos problemas con respecto a los trabajadores, que con el tiempo han adquirido extraordinaria importancia.

El desenfrenado afán de lucro por parte de los empresarios fué haciendo la jornada de trabajo más larga y pesada, el empleo de menores y mujeres, sometidos a tareas inconvenientes, efectuadas en pésimas condiciones de higiene; los accidentes y mutilaciones, producidos por las máquinas, fueron la consecuencia del envejecimiento de la población trabajadora, creándose una situación de desamparo y miseria; es por eso que en esas condiciones surge el intervencionismo estatal, que crea formas de previsión que solucionan el problema del trabajador, naciendo, principalmente, por la necesidad de proteger al obrero, que después de una vida completa prestando sus servicios, se veía desamparado ante la imposibilidad de continuar desarrollando su trabajo.

El Seguro Social ha sido la forma ideada para salvar esta situación de indigencia y los resultados obtenidos son halagadores, sin llegar a ser completos.

El Seguro Social evidentemente se inició preocupándose solo por los trabajadores y por los riesgos específicos del trabajo y así, sucesivamente, ha logrado amparar al trabajador y a la familia de éste, y sería de desear que proteja a todos los habitantes del país.

Es en esta última etapa en donde la Seguridad

Social se presenta como una institución de derecho público desvinculada por completo del derecho del trabajo que debe proteger al individuo desde su nacimiento hasta su muerte, y amparar en cuanto a las personas a toda la población, con la finalidad de eliminar el estado de necesidad, mejorando el nivel de vida general, y creando un sistema de garantía para toda la población que permita a ésta vivir sin temores y al mismo tiempo elevar el nivel general de vida a las personas.

Es verdad que el Derecho del Trabajo ha estado perdiendo terreno frente a lo que se debe denominar: "Derecho de la Seguridad Social", a la vez que ésta va adquiriendo un mayor significado, con su vigorosa expansión, que ha obligado a plantear problemas que erróneamente se mantienen en el campo laboral al venir ampliándose en su campo de acción, permitiendo determinar que la Seguridad Social debe ser concebida en un sentido amplio, al invadir esferas económico sociales tales como son: elevar el nivel de salarios, procurar alimentación abundante y barata a la población, proveer de habitaciones higiénicas y cómodas al pueblo, hacer accesible una educación general y profesional adecuada, incluyendo en sus disposiciones no solamente al trabajador y sus familiares, sino a toda la población como un medio para lograr el bienestar colectivo.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

- AGUSTIN PEREZ LEÑERO.- Principios de Seguridad Social.
- J. P. NIVOYET.- Précis Elementaire de Droit International Privé.
- CARLOS GARCIA OVIEDO.- Tratado Elemental de Derecho Social.
- E. THALLER.- Tratado Elemental de Derecho Comercial.
- HUGO ROCCO.- Principios de Derecho Mercantil.
- INOCENCIO JIMENEZ.- El Seguro Social y el Privado.
- PAUL DURAND.- La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale.
- N. NETTER.- Notions Essentielles de Sécurité Sociale.
- ARTHUR J. ALTMAYER.- Cooperación Internacional para Desarrollar
la Seguridad Social.
- MARIO DE LA CUEVA.- Derecho Mexicano del Trabajo, Panorama del-
Derecho Mexicano del Trabajo y de la Seguri-
dad Social.
- MIGUEL RODRIGUEZ PINEIRO.- El Estado y la Seguridad Social.
- CARMELO MESA LAGO.- Planificación de la Seguridad Social.
- A. VERDROSS.- Völkerecht.
- FULTES DE COULANGES.- La Ciudad Antigua.
- EUGENE PETIT.- Tratado Elemental de Derecho Romano.
- ALFONSO LOPEZ APARICIO.- El movimiento Obrero en México.
- WILLIAM HENRY BEVERDIGE.- Plan Beverdige.
- JACQUES A. DOUBLAT.- GEORGE LAUAT.- Sécurité Sociale.- París 1957.
- MIGUEL GARCIA CRUZ.- La Seguridad Social, sus Bases, Importancia
Económica, Social.- México 1951.
- ALFONSO HERRERA GUTIERREZ.- La Ley Mexicana del Seguro Social.
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.
- SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.- Anteproyecto de la -
Ley del Seguro Social, Exposición de Moti-
vos de la Ley del Seguro Social.

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- Manual de Educación
Obrera.

JESUS RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ.- La Necesidad del Seguro Social en
el Campo.

RODOLFO VON IHERING.- La Posesión.

JORGE SCELLE.- Precis de Droit des Gens.

MANUEL GONZALEZ POSADA.- La Seguridad Social.