

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**Antecedentes y Fundamento de la
Seguridad Social en México.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :
RAFAEL PONCE FAJARDO

MEXICO, D. F.,

1973



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

"... un poco más de lo
posible se hacía real-
a cada instante..."

Aristóteles.

**A la memoria de mi padre
Sr. Domingo Ponce Cedeño
presencia viva en mi ca-
riño.**

**A mi madre, Sra. Elacita F.
Vda. de Ponce, con profundo
cariño, admiración y res-
peto.**

A MIS HERMANOS

**Ma. Luisa Gloria
Félix Edmundo
Miguel Angel
Domingo
Cecilia**

**que siempre nos una
el mismo cariño.**

A MI ESPOSA E HIJA
Antonia y Mónica
con todo mi amor.

A MI PRIMO

ALVARO NOGUEDA GALICIA

Ejemplo de honradez y de
superación constante.

Con sincero agradecimiento y admiración al Doctor en Derecho JESUS CARRASCO Y CHAVEZ, que con su guía y dirección fue posible la realización de esta tesis.

A MIS MAESTROS

**LIC. FELIPE DE JESUS GALLEGOS
LIC. ANTONIO CUETO CITALAN**

**cuya ayuda y el constante estímulo
hicieron posible la conclusión de
mis estudios profesionales.**

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS.

**..... los que me alentaron en
la difícil tarea.**

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
Conceptos Previos.	
a) Asistencia Social	4
b) Política Social	25
c) Justicia Social	37
d) Previsión Social	60
e) Seguridad Social	64
CAPITULO II	
La Seguridad Social en la Legislación Mexicana	
a) Epoca Precolombina	74
b) Epoca Colonial	75
c) De la Independencia al Porfiriato	76
d) La Constitución de 1917	82
e) La Ley del Seguro Social	89
CAPITULO III	
Instituciones de Seguridad Social en México	
a) Instituto Mexicano del Seguro Social	112
b) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	118
c) La Seguridad Social y la Previsión Social	137
d) Seguridad Social para las Fuerzas Armadas	140
CONCLUSIONES	143
BIBLIOGRAFIA	147

INTRODUCCION

INTRODUCCION

El presente trabajo no pretende realizar un estudio técnico de Filosofía a la luz de la fundamentación de la Seguridad Social, aspira a mostrar en forma breve la evolución de la Seguridad Social, en nuestro Estado de Seguridad Jurídica Social.

La Filosofía Jurídica en cuanto a su objeto formal tiende al estudio de los principios del Derecho y que a través de los mismos se enfoca el estudio de la Seguridad Social, en base a los principios de justicia y del Derecho como fundamentos necesarios en todo régimen de Seguridad Social.

La Seguridad Social como Filosofía, como Doctrina, como un deber ser, irá variando su complejidad, dejando atrás en su tránsito hacia el futuro, conceptos obsoletos que solo podrán ser útiles como antecedentes. La Seguridad Social mexicana es humanista, pues sus líneas de conducta, aunque eminentemente técnicas, van encarando, momento a momento, el respeto a la dignidad del hombre.

Se ha dicho que la Seguridad Social es manifiesta de tal manera que ha llegado a influir en la economía mundial, así como en las estructuras Políticas y Sociales en la mayoría de todos los países. Es oportuno señalar que - en México, la Seguridad Social no se ha logrado en forma integral, notándose

muchas deficiencias en su aplicación, existiendo muchos desapegos a los propósitos que ésta persigue, y así tenemos que aún hay riesgos colectivos que no se amparan y grupos humanos que no están protegidos, a pesar de estar sujetos a un régimen de Seguridad Social.

En nuestro País, los regímenes emanados de nuestra Revolución Social de 1910, tratan de que la Seguridad Social abarque cada día un mayor número de personas y al mismo tiempo imprimen una organización más eficaz a dichas instituciones para que las mismas presten un mejor servicio conforme a propósitos y fines eminentemente humanos que deben ser características de ésta.

Deseamos la realización de una seguridad integral, teniendo como fundamento el pensamiento de Stephan Zweig al sostener: "que el peor de los males que pueden sobrevenir a una nación, es la pérdida del sentido de la seguridad. No hay nada que desaliente como saberse desprotegido y a merced de toda suerte de infortunios".

CAPITULO I

CONCEPTOS PREVIOS

CAPITULO I

ASISTENCIA SOCIAL. El concepto y contenido de la idea de Asistencia Social, paralelamente al de Seguridad Social, es bastante amplio, resulta difícil su comprensión a la vez que su definición; por tanto analizaremos su evolución.

La lucha que el hombre ha tenido que librar en contra de los infortunios, no siempre a presentado los mismos caracteres, ni siempre ha contado con los mismos medios. Durante su vida errante, el hombre eliminaba a sus semejantes que no eran capaces para defenderse por sí mismos, siendo un estorbo para el grupo, abandonándolos a su propia suerte.

Con la vida sedentaria cambia un poco la suerte de quienes habían envejecido o caído en desgracia, dándoseles una rudimentaria ayuda, paliativo para morir paulatinamente.

La Asistencia Social comienza a tomar perfiles definidos, durante la edad media.(1) La iglesia católica predicaba la caridad, en la forma ostensible de la limosna. Esta práctica tuvo vigencia en la mayor parte de los países entonces considerados como civilizados. Más sin embargo en Alemania, Car

(1) RODRIGUEZ GERMINAL. Servicio Social. Principios Generales de Asistencia Social, p.32.

lo Magno, fué el único que prohibió la limosna (2), en los países anglosajones la institución alcanza su madurez y su concepción exacta, al triunfo de la iglesia protestante, que a través del tiempo vendría a desembocar en el moderno Seguro Social de Alemania e Inglaterra (3).

La Asistencia Social, dirige su acción hacia el individuo y sostiene que muchos necesitados, lo son por su propia incapacidad, mientras la miseria y el hambre acechan a su puerta, es necesario acudir en su ayuda para darles la oportunidad de que con sus propias fuerzas se basten a sí mismos. La limosna, vino a demostrar que en lugar de ser un alivio para el problema, lo venía fomentando. a manera de paradoja, se hizo de la limosnería una actividad lucrativa, por eso decía con sobrada razón Germinal Rodríguez (4): --- "hay que hacer de la limosna una actividad improductiva".

El concepto moderno de la Asistencia Social ha dado un paso muy significativo, pues ahora ya no protege al vagabundo, al menos no en la forma en que se había venido protegiendo a lo largo de la edad media hasta días muy recientes a los nuestros, pues lo que ahora se pretende es ayudar a que las personas recuperen sus capacidades (las que se han quedado sin ellas) físicas, psicológicas, sociales y económicas, a efecto de que se reincorporen a la sociedad en que vivían con la posibilidad muy elevada de supervivencia deco-

(2) IBIDEM. p. 34.

(3) IBIDEM. p. 38.

(4) IBIDEM. p. 39.

rosa y digna . (5)

Spencer afirmaba: (5) "que LA SOCIEDAD SE DEPURA SOLA", - de donde se infiere que no se necesita hacer absolutamente nada para que ella logre el acomodo y desenvolvimiento de todos y cada uno de los individuos - que la componen, pues lo contrario sería sostener una actitud de depuración - social artificiosa. En otra palabras, lo que pretendía Spencer era que, la so- ciedad como fenómeno natural (recuérdese que seguía muy de cerca la "Filoso- fía Positivista" o Física Social de Augusto Comte), se desarrollara natural- mente, de tal manera que dicha depuración de la sociedad fuera también un fe- nómeno estrictamente natural, lo que hace desevocar irremisiblemente en el - Darwinismo (selección natural) y en el superhombre de Nietzsche, exactamen- te en la forma en que se les ha interpretado.

Nosotros no estamos de acuerdo con esta concepción, porque la - sola proposición de tal corriente es atentatoria contra la dignidad humana. Por el contrario, las nuevas corrientes en tomo a la Asistencia Social, han experi- mentado una evolución que nos conduce a lo que hoy se conoce con el nom- bre de la Doctrina del Derecho Asistencial y cuyo sustrato es, incuestionable- mente de un corte profundamente humanista (6) en el sentido más connotado - del término.

En efecto, no solo se trata de reincorporar a la sociedad a aque-

(5) ROSALES H. RENE RAMON.- Lecciones de Filosofía del Derecho (ver- sión taquigráfica). 1969.

(6) IBIDEM.

llas personas que alguna vez quedaron privadas de sus capacidades físicas, psicológicas, sociales, económicas, etc.; sino que, la Asistencia Social tiene muchas expresiones que van, por ejemplo, desde el servicio médico de emergencia y protección infantil, instituciones de rehabilitación, bolsa de trabajo, etc. y sin embargo no se trata de una actitud "caritativa" -en el sentido despectivo de la palabra que no es precisamente el sentido místico-cristiano- del Estado y de la iniciativa privada. Es por el contrario, un deber jurídico y moral - que el Estado tiene, que la sociedad tiene y que todos los hombres tienen debido a un principio fundamental y apriorístico, como diría Rosales (7) de solidaridad humana. Como se ve, de acuerdo a las nuevas corrientes no se trata de una actitud graciosa por parte del Estado y de la Sociedad -llámesele, si se quiere, iniciativa privada- el realizar actos de Asistencia Social; sino que, lo único que están haciendo, de buen o mal grado, es cumplir con un deber jurídico que puede estar postulado o no en disposiciones jurídicas positivas pero -- que, en todo caso, no necesita de tal postulación para ser jurídico, puesto que su juricidad emana del principio apriorístico del Derecho que hemos mencionado, es decir, de la solidaridad humana.

Aquellas personas que suelen expresarse en el sentido de que la - Asistencia Pública "infiere una injuria al individuo" por el hecho mismo de la asistencia pública, lo único que demuestran es una inocua y deplorable ignorancia, amén de acusar intereses perversos en que la Asistencia Social desap-

(7) ROSALES H. RENE RAMON. Lecciones de Filosofía del Derecho (versión taquigráfica, 1969).

rezca para ser substituída por otro tipo de instituciones que por sus propias limitaciones, no obstante su expansión práctica y su fundamentación jurídica y filosófica, no son capaces de albergar.

Cuando la Asistencia al prójimo se realiza como una actitud graciosa puede ser ofensiva y eso depende de las circunstancias en que sea prestada; empero, cuando se lleva a cabo la prestación no como una gracia sino en el cumplimiento de un deber jurídico y moral, no sólo se satisface una necesidad real del contenido que sea, sino además se satisface un derecho del que es titular el beneficiario de la prestación del servicio social y se incrementan las buenas relaciones y armonía de la sociedad.

El sujeto pasivo del derecho lo es incuestionablemente el Estado en forma determinada, y en forma indeterminada todas y cada uno de los individuos, personas físicas y morales que integran a la sociedad, pero que desde luego son determinables. Por ejemplo: el médico ante quien, accidentalmente, se encuentra un enfermo desamparado, un accidentado o lesionado, etc. En caso de que el médico no lo atienda deja de cumplir con un deber social de Asistencia, por no satisfacer un derecho que tiene el sujeto activo, de recibir la asistencia social correspondiente y por ende, el médico se ubica dentro del supuesto normativo o tipo jurídico penal del delito de abandono de persona. — Así como este se pueden señalar más ejemplos.

En México como en la mayor parte de los países, surgió primero la actividad asistencial como un oscuro sentimiento de solidaridad emprendida por asociaciones de carácter religioso, y después, cuando se esbozó la idea de acudir en auxilio del necesitado como un deber de la colectividad, el poder civil tomó a su cargo las actividades asistenciales, si bien considerando dicha ayuda como un obsequio que se hacía al desvalido, hasta llegar a la idea de que la asistencia es un servicio al que el necesitado tiene pleno derecho.

La labor sanitaria por su parte, apareció cuando la experiencia enseñó el escaso rendimiento obtenido de la actividad de esperar a que el mal se presentara, para buscar el remedio que no siempre era oportuno, y se pensó entonces en adoptar medidas de prevención, que en términos generales estuvieron a cargo de la autoridad civil, con incidentales concurrencias de la eclesiásticas.

Sin embargo, al considerar separadamente la actividad asistencial de la sanitaria, nulifica la función que el Estado tiene de proteger a sus habitantes, así como la de buscar el desarrollo integral de los individuos socialmente débiles, toda vez que la asistencia pública repercute directamente en el campo de la salubridad. Y como ejemplo tenemos el mejorar la alimentación es una labor típicamente asistencial, pero al mismo tiempo es una medida necesaria para crear en el hombre un estado de resistencia contra muchos agentes de infección; de aquí que para lograr una labor efectiva en dichos aspectos, deba

existir una constante y mútua correlación de los mismos.

Cuando el Estado desarrolló en forma directa pero a través de ór
ganos las funciones sanitario-asistenciales, la realidad nos demostró la inconveni
niencia de esa práctica, ya que la absoluta independencia con que dichas funci
ones se realizan, dió como resultado que en ciertos puntos fueran contradicto
rias; por lo que con objeto de lograr unidad y coordinación de actividades, de
ntro de esa rama de la administración pública, se crea la Secretaría de Salubr
idad y Asistencia que las reúne dentro de un mismo órgano administrativo.

Esta Secretaría se organizó en un principio como sigue: Secretario
Titular, bajo cuya dependencia directa se encontraban el Consejo de Salubridad
la Dirección de Cooperación Interamericana de Salubridad y el Departam
ento de Estudio, Planeación y Ejecución; la Subsecretaría de Salubridad que co
ntaba para el desempeño de sus funciones con las Direcciones Generales de hi
giene y Asistencia en Estado y Territorios, Higiene y Asistencia Infantiles, -
Higiene de la Alimentación y Control de Medicamentos, Educación Higiénica,
Epidemiología, Ingeniería Sanitaria y la del Patrimonio de la Beneficiencia Púb
blica; con las direcciones de Salubridad en el Distrito Federal, Asistencia en el
Distrito Federal y la de Construcción y Reconstrucción de Edificios; contaba
además con un Laboratorio Central; La Escuela de Salubridad; el Departamento
de Estadística y Demografía; los Institutos de Higiene, Nutriología, y el de Salu
bridad y Enfermedades Tropicales, así como con un Departamento Jurídico. Y la Of
icialía Mayor: encargada de atender los asuntos correspondientes a los Departa

tamentos de Tramitación de Infracciones; Personal; Producción; Inspección Administrativa; Proveedor de Víveres; Proveedor de Medicamentos; Proveedor de Varios; Inventarios; Contabilidad; Transportes y de la Oficina de Correspondencia y Archivo. (8)

Las atribuciones de la Secretaría, inicialmente se encontraban señaladas en los Artículos 10 y 13 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados de 30 de diciembre de 1939, publicada en el Diario Oficial de la misma fecha, que correspondían a las extintas Secretaría de Asistencia Pública y Departamento de Salubridad Pública respectivamente, que establecían:

Art. 10.- Serán atribuciones de la Secretaría de Asistencia Pública:

- I.- La organización de la asistencia pública en el Distrito y Territorios Federales.
- II.- La prestación de servicios coordinados de asistencia pública en las entidades federativas.
- III.- La creación de establecimientos públicos en cualquier lugar del territorio nacional.
- IV.- La lotería nacional.
- V.- La organización, vigilancia y control de las instituciones de beneficencia privada, a efecto de prestar mejor servicio social y cumplir con mayor eficiencia la voluntad de los fundadores.

(8) ALVAREZ AMEZQUITA J. Op. Cit. Tomo III. p. 668.

- VI.- La integración de los patronatos de las instituciones de beneficencia privada respetando la voluntad de los fundadores.
- VII.- La administración de los fondos ministrados por el Erario Federal para la atención de los servicios de asistencia pública, así como la de los bienes que en lo futuro se asignen para tales fines, con intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con las facultades legales.
- VIII.- La administración y sostenimiento de:
- a) Los hospitales, dispensarios, consultorios y establecimientos similares, dedicados a la asistencia pública.
 - b) Los asilos, casas de ancianos, hospicios, dormitorios, comedores públicos y centros de asistencia para niños.
 - c) Las escuelas, colegios, internados, escuelas-talleres y demás centros de educación dedicados a la asistencia pública.
 - d) Los establecimientos de reeducación profesional, de readaptación y de terapia social.
- IX.- La supresión de la mendicidad en todas sus formas y la cooperación para combatir otros vicios sociales.
- X.- Prevenir y atender la miseria y la desocupación.
- XI.- Educación urbana, semiurbana y rural de niños hasta de 6 años.
- XII.- Centro de educación pre-escolar de todas clases, establecidas por la Federación de la República.

- XIII.- Asistencia Social a la maternidad y a la infancia ejidales, campesinas y obreras.
- XIV.- Control, vigilancia y coordinación de la asistencia social a la maternidad y a la infancia por instituciones públicas o privadas.
- XV.- Prevención social sobre niños hasta los seis años, ejercitando sobre ellos la tutela que corresponda al Estado.

Artículo 13.- El Departamento de Salubridad Pública tendrá a su cargo:

- I.- La Administración y Policías Sanitarias generales de la República a excepción de la agropecuaria, en cuanto no se relacione con la salud humana.
- II.- En los mismos términos, la administración y policía sanitarias locales del Distrito y Territorios Federales.
- III.- La Administración y policía sanitarias especiales en los puertos, costas y fronteras con excepción también de la agropecuaria, cuando no afecte o pueda afectar a la salud humana.
- IV.- El control higiénico e inspección sobre la preparación, posesión, uso, suministro, introducción, circulación, etc., de comestibles y bebidas.
- V.- Higiene Veterinaria exclusivamente en lo que se relacione a la salud humana por medio de los alimentos.
- VI.- Control de la preparación, aplicación, e importación de productos biológicos, Excepción hecha de los de usos veterinarios.

- VII.- Control sobre preparación, posesión, uso suministro, introducción, circulación, etc., de drogas y productos medicinales a excepción de los de uso veterinario, que no estén comprendidos en la Convención de Ginebra.
- VIII.- Medidas contra enfermedades transmisibles.
- IX.- Medidas contra las plagas sociales que afectan a la salud.
- X.- Lucha contra el alcoholismo y las toxicomanías.
- XI.- Medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad. Higiene industrial, excepto la parte que se relaciona con la prevención social en el trabajo.
- XII.- Escuelas, institutos y servicios de higiene en toda la República, exceptuando aquellos que se relacionen exclusivamente con la salud animal.
- XIII.- Congresos sanitarios.
- XIV.- Coordinación de servicios sanitarios con los Estados, Distrito y Territorios Federales.
- XV.- En general, la vigilancia sobre el cumplimiento del Código Sanitario y sus Reglamentos, así como los estudios de iniciativas de los mismos.

Las anteriores atribuciones le fueron ratificadas a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, sin cambio esencial alguno, por el artículo 11 del Reglamento de la Ley de Secretaría y Departamento de Estado de 7 de diciembre

de 1946 publicado en el Diario Oficial de 13 del mismo mes y año.

Los beneficios de la nueva organización, se dejaron sentir de inmediato. A poco de iniciada la misma, se lleva a cabo la planeación y construcción de una red hospitalaria, que tuvo por objeto satisfacer en lo posible, las demandas de asistencia médica a nivel nacional, así mismo se intensificaron las campañas contra padecimientos transmisibles con el fin de lograr, no sólo su control, sino su erradicación definitiva.

Viendo la importancia de las atribuciones a cargo de la Secretaría y conforme la eficiencia en la prestación de los servicios lo fue requiriendo, debido a una serie de modificaciones en la estructura y funcionamiento de la misma; en 1947 se agrupan todas las oficinas de carácter técnico y por separado las de carácter eminentemente aplicativo.

En ese mismo año, entró en vigor el acuerdo de 28 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de 12 de febrero de 1947, en el que, con motivo de la expedición de la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado ya indicada, la Dirección General de Ingeniería Sanitaria pasó a ser Dependencia de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Después, con objeto de obtener resultados rápidos y seguros, toda vez que así lo demandan las circunstancias, se individualizan algunas campañas sanitarias, con presupuesto especiales entre las que se encontraban: Las Campañas Nacionales contra el Paludismo, la tuberculosis, Lepra y Oncocercosis; --- Campaña contra la Parasitosis Intestinal, Bocio, Viruela, etc.

También se crea el Departamento de Asistencia Neuropsiquiátrica e Higiene Mental, cuya actividad estuvo encaminada a realizar labores efectivas de prevención, rehabilitación, asistencia e investigación relacionadas con las enfermedades nerviosas y la salud mental. En 1951 se transforma en Dirección de Neurología, Psiquiatría e Higiene Mental. (9)

Para tratar de resolver el problema relativo a los servicios sanitarios asistenciales en las zonas rurales, las cuales durante mucho tiempo carecieron, en forma permanente de esos servicios, siendo atendidas únicamente a través de brigadas de emergencia en ocasión de brotes epidémicos y enfermedades transmisibles, principalmente de viruela, tifo, tifoidea, etc., en 1953 se crea el Programa de Bienestar Social Rural, con el cual la Secretaría de Salubridad y Asistencia llevó hasta algunas zonas rurales, servicios apropiados de salud pública.

La Dirección General de Asistencia Social, cambió totalmente su estructura interna con motivo de las nuevas funciones que le fueron señaladas como asesor técnico con jurisdicción nacional y como organismo aplicativo dentro del Distrito Federal. Entre los servicios a su cargo estaban los médicos a instituciones, los de asistencia preventiva, educativa y jurídica así como, la elaboración del programa de Bienestar Social Urbano.

En 1955 la Dirección de Educación Higiénica, sufre un cambio ra

(9) ALVAREZ AMEZQUITA J.- Op. cit. Tomo III. p. 710.

dical, se despoja totalmente de los aspectos aplicativos y se limita a otorgar un servicio eminentemente técnico-normativo, con el objeto de orientar sobre normas técnicas el desarrollo de actividades de educación higiénica en el país así como, el de suministrar a los diferentes órganos aplicativos, tanto de la Secretaría como de otras Instituciones, los materiales auditivo-visuales necesarios para la realización de actividades educativas específicas. (10)

Desde la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia venía laborando, como dependencia del Instituto de Asuntos Interamericanos, el Servicio Cooperativo de Salud Pública, que otorgaba ayuda técnica y económica para el adiestramiento de personal, la elaboración de proyectos de administración sanitaria y para el ramo de ingeniería sanitaria; en el año de 1957 -- substituyó al citado servicio, la actual Dirección de Estudios Experimentales en Salubridad Pública, la que desde entonces depende exclusivamente de la Secretaría de Asistencia, y tiene como funciones principales, el promover nuevos rumbos en la Administración sanitaria nacional, mediante la educación y adiestramiento sanitarios y la investigación científica por personal técnico; el desarrollo de programas llevados a cabo por las diversas dependencias de la Secretaría. (11)

Durante el período administrativo a cargo del Lic. Adolfo López Mateos, la Secretaría de Salubridad y Asistencia procuró corregir las deficiencias y vicios de estructura existentes desde su creación, como consecuencia de

(10) ALVAREZ AMEZQUITA J. Op. cit. Tomo III p. 569.

(11) IBIDEM. p. 570.

la fusión no planificada de los órganos que anteriormente habían tenido a su cargo la salubridad y la asistencia pública, y fué así como se procedió a reorganizarla nuevamente.

El 23 de diciembre de 1958, se expide la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial del 24 del mismo mes y año, la que en lo relativo dice lo siguiente:

Art. 14.- A la Secretaría de Salubridad y Asistencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Crear y administrar establecimientos de salubridad, de 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 por instituciones públicas o priva

das.

- 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 y 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, a excepción de los de uso veterinario que no estén compren-

didos en la Convención de Ginebra.

XV.- Estudiar, adaptar 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, y contra la mendicidad.

XVI.- Poner en práctica las medidas tendientes y conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad y la higiene industrial, con la excepción de lo que se relaciona con la prevención 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 salud animal.

XVIII.- Organizar congresos sanitarios y asistenciales.

XIX.- Prestar los servicios de su competencia, directamente o en coordinación con los gobiernos de los Estados y del Distrito o los Territorios Federales.

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

XXI.- Las demás que le fijen expresamente las Leyes y Reglamentos.

Si hacemos una comparación entre lo que dispone la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y disposiciones anteriores respecto de

las atribuciones de esta secretaría, se puede apreciar que no existen diferencias esenciales en las mismas, antes bien se le han venido ratificando, en leyes posteriores, las que fueron conferidas desde su creación.

La creación de esta Secretaría encuentra su base constitucional en la Carta Fundamental de la República, que establece en su artículo 90:-- "Para el desempeño de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca en Congreso por una Ley la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

"El Congreso tiene facultad.....

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y SALUBRIDAD GENERAL DE LA REPUBLICA.

1a.- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país. 2a.- En caso de epidemia de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente medidas preventivas indispensables, a reserva de ser sancionadas por el Presidente de la República. 3a.- La Autoridad Sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país. -- 4a.- Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degene

ran la especie humana, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que lo competan". (Existe una iniciativa para la adición del artículo 73 fracción XVI base 4a., en los siguientes términos: "Las medidas que el Consejo ha ya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan").

Del precepto transcrito se desprende en forma clara y evidente que la facultad de legislar en materia de salubridad general en el país corresponde al Congreso de la Unión y que sobre tal aspecto no hay reserva en favor de los Estados, lo cual significa que el Constituyente en materia tan importante, no quiso dividir la jurisdicción entre el Poder Federal y la Soberanía de los Estados. Como una consecuencia de dicha facultad se considera conforme a la fracción en estudio, la salubridad general del país es de carácter Federal.

Es así como, la propia disposición Constitucional y dentro del mismo orden de la materia federal, confiere al Consejo de Salubridad General y a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la facultad de dictar disposiciones generales que serán obligatorias en el país. Esta facultad procede determinarla en su extensión y en su limitación. En cuanto a su extensión puede dictar todas las disposiciones que sean necesarias para la salubridad general y conforme a su organización interna; pero esa facultad debe entenderse limitada en cuanto tenga los alcances de disposiciones reglamentarias que no pueden dictar

por sí, sino a través del Ejecutivo Federal que es quien tiene la facultad de reglamentar a una Ley en los términos de la fracción I del artículo 89 Constitucional y que recoge el propio Código Sanitario, expedido por el Congreso de la Unión, el cual, desarrollando los principios contenidos en las fracciones señaladas, establece en su artículo 1o.: "Conforme a lo dispuesto en los artículos 73 fracción XVI y 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Congreso de la Unión, al Ejecutivo Federal, al Consejo de Salubridad y a la Secretaría del mismo ramo, dentro de sus respectivas competencias, la expedición de normas generales y su ejecución en materia de Salubridad general del país".

La unidad jurídica que forma el Código Sanitario, no es sino la reglamentación de la fracción XVI del artículo 73 de la Carta Fundamental, que se ocupa en todas sus disposiciones de la Salubridad General y es, por ende, la base principal de los programas de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en dicha materia.

La Asistencia Pública y el Derecho Asistencial en nuestro país -- han jugado un papel muy importante en el desenvolvimiento y en la evolución social. La Asistencia pública se encuentra en manos del Estado fundamentalmente; también la iniciativa privada tiene importante participación en estas actividades para no dejar de mencionarlas, señalaremos algunas instituciones de Asistencia Pública, expresadas indiferenciadamente, sin especificar si dependen de la iniciativa pública o privada:

- . Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública,
- . Secretaría del Trabajo y Previsión Social,
- . Departamento del Distrito Federal (Dirección General de --- Asistencia Pública y Previsión Social, Dirección General de - Servicios Médicos de Emergencia -Cruz Verde-, etc.),
- . Lotería Nacional para la Asistencia Pública,
- . Cruz Roja, A.C.
- . Sociedad Mexicana de la Cruz Blanca gamada, A.C.
- . Instituto Nacional de Protección a la Infancia,
- . Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez,
- . Instituto Mexicano de Rehabilitación,
- . Dispensarios Médicos parroquiales,
- . Alcohólicos Anónimos, etc.

POLITICA SOCIAL. La sociedad, ha sufrido, sufre y seguirá sufriendo innumerables males, que son resultado evidente de la gravísima problemática social.

El planteamiento de los problemas sociales patentizan en cierta manera, una enfermedad social que requiere de una atención inmediata y especializada, es decir, que requiere de una terapia social. Pues bien, esa terapia social es lo que se conoce con el nombre de Política Social.

Se ha dicho que la Política Social, no es otra cosa que el con-

junto de medios y tendencias, que en forma sistemática se utilizan para regular las relaciones de las distintas clases sociales entre sí y de éstas frente al Estado (12). Ahora bien, estos medios y tendencias cambian de acuerdo con la época y lugar de que se trate y en que se viva.

La razón de ser de la Política Social es el enjambre extraordinariamente complicado de la problemática social también a la que ha tenido que enfrentarse la humanidad desde los albores mismos de su historia, tales como - la miseria, la ignorancia, la insalubridad, etc.

La Política Social como un conjunto de medios y tendencias sistemáticas para lograr una armonía social, sólo es posible entender si la contemplamos como un capítulo de la ética (13), es decir, como una forma del comportarse humano que presupone voluntad y finalidad. La Política "se ocupa de los fines de la sociedad y de la organización jurídica estatal" (14); empero, hablando de Política Social y debido a la connotación contemporánea al término "social", debemos entender que se trata de aquel aspecto de la ética que se preocupa de los fines contemporáneos, de tendencia socialista habidos en la sociedad y de la determinación de la estructura jurídica idónea del Estado, — con el objeto a la consecución de los fines sociales.

El concepto hasta aquí vertido, no obstante ser bueno en nuestro criterio, deja

(12) LUDWIG, HEYDE. Compendio de Política Social, p.2

(13) TERAN MATA, J. MANUEL. Filosofía del Derecho, p.182.

(14) IBIDEM, p. 183.

ta felicidad individual y colectiva (15).

Los criterios de Política Social varían de un lugar a otro y de una época a otra, precisamente porque los intereses concretos de los hombres que gobiernan y de las sociedades gobernadas son distintos respecto de otros grupos humanos y de acuerdo a lo que se denomina determinismo naturalista del medio ambiente físico.

Quizás por esta misma razón expresaba Sir Williams Beveridge, que la finalidad más importante de la Política Social de Inglaterra, la constituía la Seguridad Social, puesto que solo a través de ella es posible lograr una más justa y equitativa distribución de la riqueza nacional; lo que parece indicar que la Seguridad Social es al mismo tiempo medio y fin de la Política Social en la forma en que ésta era concebida por el ilustre británico.

Desde luego resulta muy importante no confundir lo que es la Política Social y lo que es la Seguridad Social, puesto que en tanto aquella es una actividad teleológica del Estado, ésta es, entre otras muchas más, una finalidad de la Política Social, la que puede ser en un momento determinado, como en el caso de Sir Williams Beveridge, la finalidad o el objetivo más importante de la Política Social, pero no el único. De igual manera cualquiera otros de los objetivos como la Asistencia Pública, puede ser la principal finalidad de la Política Social, pero no la única.

Una organización verdaderamente consistente de Política Social -

(15) ROSALES. Op. cit.

contemplará, una vez percibida la gran problemática social, la posibilidad de lograr una solución a todos los problemas, sólo que para ello deberá jerarquizarlos sin que ello signifique una discriminación, sino tan solo una distribución de los esfuerzos y recursos, los que trabajarán concomitantemente.

El Derecho es un medio eficaz para lograr que opere la Política Social, mediante lo que se ha dado en llamar Derecho Social y Socialización del Derecho. (16)

La Política Social consiste en las medidas e instituciones estatales para proteger a las clases asalariadas de las desventajas que le vienen impuestas por el sistema social en la participación del bien común. (17) El Sistema Social individualista-capitalista ha traído como consecuencia la falta de seguridad económica del obrero, ya que su trabajo depende de las ganancias del capital y de las depresiones a que esta expuesta continuamente la vida económica; las condiciones de los salarios han dependido casi siempre de la voluntad del empresario; la vida y la salud de los trabajadores han estado expuestas a los peligros corporales y espirituales de las condiciones insalubres del trabajo en las fábricas, como consecuencia de los esfuerzos por mantener bajos los costos de producción. En fin se ha negado al trabajador su participación adecuada en el bien común, como los ingresos económicos proporcionales al aumento de la productividad de la economía. La "empresa" siempre ha tenido --

- (16) BARROS FIGUEROA JOSE. La Autonomía del Derecho de Familia. Revista de la Fac. de Derecho. T. XVII No. 68, 1967.
- (17) JOHANNES MESSNER: "Ética Social, Política y Económica". Ed. Rialp, S.A. Madrid 1967, cap. 142 p. 976.

una posición ventajosa con respecto a la distribución del producto económico, aprovechándose de ella para su propio provecho. Viendo todo esto el Estado, y siendo responsable del bien común del pueblo, ha tenido que preocuparse, por todo ese grupo de obreros en posición desfavorable en distintos aspectos; tomando serias medidas que son las que constituyen la Política Social.

Haciendo un poco de historia con respecto a la política social, vemos que no aviene bien con el carácter jurídico de la moderna política social del Estado que consideraba en los siglos XVI, XVII, XVIII una regulación del estatuto de los pobres por parte del Estado. En realidad éste (el Estado) estaba concebido solo como una medida de defensa de la sociedad que como - defensa de los pobres.

Por el contrario, la moderna política social del Estado está apoyada única y exclusivamente en la idea del derecho de los trabajadores y en determinar las condiciones de trabajo que corresponden a su dignidad humana y al puesto que ocupa en la cooperación a la economía nacional.

La idea de una amplia política social sistemática, conforme al principio de la responsabilidad estatal, se logró imponer tras una dura lucha en dos frentes: el del liberalismo económico y el del socialismo marxista. El liberalismo la combatía con su principio del "Laissez-Faire", de la no intervención, teniendo una alza de los costos de producción, desventajas de las economías nacionales con respecto a la competencia en los mercados mundiales y, finalmente, una eliminación de la autorresponsabilidad del trabajador.

El marxismo se opuso al principio a la política social, porque tenía una perturbación del proceso dialéctico de transición de la etapa de la economía capitalista a la socialista, es decir, un retraso del empobrecimiento de los trabajadores, que se consideraba como necesaria, así como de la formación de la conciencia de clase y de la voluntad de lucha del proletariado en su paso hacia la dictadura socialista.

Los primeros detalles aislados de la política social se encuentran por los años 80 del siglo XIX, donde existían los abusos extremos en el empleo de la mano de obra de los niños. Y en el año de 1802, en Inglaterra, encontramos una ley que protege el trabajo de los niños en las fábricas. También en Alemania (Prusia) tenemos la primera ley de política social, de 1839, que se refiere también al trabajo de los niños. Desde estos primeros comienzos, había de recorrerse un largo camino, para llegar hasta la legislación social sistemática, donde había de llevar la delantera Alemania con sus famosos seguros, como el de enfermedad en 1883, el de accidentes de trabajo en 1884, el de invalidez y de vejez en 1889. Austria fue también fundadora de seguros, que son: el de enfermedad y de accidentes de trabajo en 1889.

En la política social, con sus funciones de regulación de las condiciones de trabajo, corresponde la máxima importancia a los sindicatos. Fundándose ahí la libertad de coalición, derecho de libre asociación para garantizar y promover los intereses económicos y sociales de los obreros en las relaciones laborales, y que encontró su reconocimiento como derecho fundamental en -

las constituciones.

El maestro Messner Johannes resume en dos puntos los fines y medios de la política social: los que se refieren a las condiciones de trabajo y a la garantía de los ingresos económicos. Con respecto a las condiciones de trabajo, cae dentro de la política social la protección de la persona, de la vida y de la salud mediante prescripciones referentes al lugar del trabajo, a las máquinas, a los medios de transportes y a los locales de aseo. Así como las prescripciones con respecto al trabajo de las mujeres, de los adolescentes y de los niños. Forman parte también de la regulación de las condiciones de trabajo las prescripciones referentes al tiempo mínimo de descanso entre dos turnos de trabajo y las referentes a los descansos dentro de cada turno, así como las que se refieren al tiempo del trabajo mismo; siendo la mayor conquista la semana de 48 horas; a los derechos de vacaciones y a los plazos de renovación del contrato laboral.

Y como segundo punto de los fines principales de la política, tenemos la garantía de los ingresos, que atiende sobre todo el seguro social, general y obligatorio, con la contribución económica de los empresarios, de los trabajadores y del Estado.

La Política Social tiene como tarea fundamental garantizar los ingresos económicos que consiste en una comprensiva política de empleo, con el fin de lograr el pleno empleo en la medida de lo posible, en atención de las exigencias de la productividad económica. En la política de pleno empleo, que

se establece bajo principios generales de la política económica, se han de distinguir las medidas a adoptar en condiciones especiales para emplear la mano de obra en obras tales como la construcción de carreteras o las mejoras del suelo. La intervención del Estado en una distribución proporcional de los ingresos forma parte también dentro de la política social. Estos fines de la política social podrán considerarse también como fines de la seguridad social o del Estado de bienestar social. La Política Social es una parte de la función estatal de procurar el bien común, un deber de la justicia legal. El campo principal de la Política Social está en conexión con la relación laboral donde toman parte las relaciones fundamentales como la propiedad y el trabajo. En la propiedad tenemos por derecho natural obligaciones sociales, de las cuales algunas exigen una validez especial en la relación laboral y como ejemplo tenemos, el uso de la propiedad sin perjudicar a los demás exige como consecuencia, la protección de la salud en el trabajo; los beneficios sociales proporcionales de los colaboradores en el trabajo, en la administración económica de la propiedad; el deber de tales prestaciones sociales se consideró como un precepto en la forma de "Seguro Social" de los miembros de la familia o de los extraños a ella que trabajan en una empresa familiar. Si una parte de los propietarios de los medios de producción no quisieron cumplir con estas obligaciones derivadas de la propiedad privada, surge el deber del Estado de establecer legalmente estas obligaciones y garantizar su cumplimiento. Y es por medio del derecho del trabajo donde se garantiza, por ser una parte fundamental de la legislación

política-social. Porque el derecho del trabajo está en relación esencial con las obligaciones sociales derivadas de la propiedad privada, es un correlato del derecho de propiedad. Siendo por el lado del trabajo donde tenemos la fundamentación objetiva más profunda de la obligación del Estado con respecto a la política social. Las medidas legislativas de política social se puede denominar también como un sentido muy especial Derecho Social.

¿Cuál es la delimitación por Derecho Natural de la Política Social?. "Los poderes del Estado cesan allí donde cesan sus obligaciones, que tienen su fundamento en el bien común. (18) En esto consiste el principio general de subsidiaridad, es decir, el principio de que el Estado no tiene más responsabilidad y competencias que las que resulten de que la sociedad con sus propias fuerzas y responsabilidad no puede cumplir con las funciones vitales derivadas de los fines existenciales. (19)

Es decir que junto al orden de subsidiariedad que rige para la Política Social, se establecen al mismo tiempo por derecho natural, los límites de la política de la Seguridad Social y del Estado de bienestar social. Y si se traspasan estos límites, se corre el peligro de que esta política introduzca cada vez más trabas colectivas en la vida económica y social, ya que solo se pueden asegurar las prestaciones acudiendo a medidas de planificación económica, como ocurre con respecto al pleno empleo y con esto es inevitable que se

(18) IBIDEM. p. 984.

(19) IBIDEM. p. 985.

introduzcan ciertas lesiones de los derechos esenciales de libertad, protegidos por el orden de subsidiariedad del derecho natural.

Nos dice el maestro Messner que: "se sobrepasa el límite natural de la política social del Estado cuando se quebranta la función social de la propiedad privada; esto ocurre en cuanto sufre menoscabo el sentido del ahorro, de modo que el aumento de las cuotas de consumo de la economía social haga descender las cuotas de capitalización en tal medida que haga problemático el cumplimiento seguro de la finalidad social de la economía; a este propósito se han de tener en cuenta, entre otras cosas, el actual nivel de vida, el movimiento de población, la evolución de la economía mundial (la automatización), y la situación internacional".

También nos dice que "del lado del trabajo se llega al límite de las obligaciones estatales y, consiguientemente, al límite de las competencias del Estado con respecto a la política social, cuando los trabajadores pueden por sí mismos dar satisfacción a sus derechos económicos y sociales".

"La política social entra indudablemente por un camino equivocado, en cuanto se proponga convertirse en precursora de nuevas relaciones de poder social". Mientras que los fines esenciales de esa política es el proteger al trabajador frente al dominio de los propietarios de los medios de producción que ejercen un poder social".

"Y como consecuencia de la vinculación de la función estatal de procurar el bienestar al orden de la subsidiariedad, la política social no puede

jamás ser un fin en sí mismo, sino que más bien el fin supremo de toda política social consiste en la recuperación de las fuerzas de los grupos menos favorecidos, para que puedan cumplir bajo propia responsabilidad las funciones derivadas de los fines existenciales participando en la cooperación social. Por consiguiente, la meta de la política social del Estado tiene que ser el hacerse tan innecesario como sea posible, actuando sobre el orden social de la economía de tal modo que ésta tenga en cuenta por sí misma plenamente su finalidad social".

"La política social, nos afirma MESSNER, alcanza sus límites -- tan pronto como actúa en contra de la medida plena de la productividad y rentabilidad de la economía social y, por consiguiente, contra el fin social de la economía y del bien común económico. Toda política social está vinculada a una política económica que garantice la satisfacción del fin social". (20)

Es incompatible con el principio de subsidiariedad la nacionalización y municipalización de la vivienda y de la construcción reclamadas por los socialistas; como ejemplo tenemos la nacionalización de los servicios sanitarios que se verían afectados los derechos de libertad de los médicos, tendrían dificultad del libre ejercicio de la profesión, así como los enfermos, tendrían dificultad en la libre elección del médico. Igualmente carece de fundamento una "socialización de la caridad", es decir, de las instituciones erigidas por caridad voluntaria, como son los hospitales. La nacionalización de las empresas caritativas equivale a una lesión de los derechos humanos por parte del Estado.

(20) IBIDEM. p. 987.

JUSTICIA SOCIAL. Para llegar al redondo conocimiento del concepto Justicia Social, es necesario que previamente nos refiramos a la idea de Justicia como valor; como ente ideal que sólo existe en el mundo de los valores, aspiración suprema del hombre, para contraponerla al otro valor antagónico de lo injusto. Así la idea de justicia puede apreciarse desde dos ángulos: el primero un valor o ente ideal que existe en el mundo de lo ontológico y al que la mente humana aspira conocer en su manifestación más exacta y verdadera; el segundo como virtud del individuo (21). significa un criterio regulador de nuestras acciones.

Por primera vez los pitagóricos intentaron definir la Justicia en forma matemática considerándola como una relación de igualdad. La justicia se imaginó como un número cuadrado, compuesto de dos factores iguales, por lo que la justicia es una relación de igualdad entre las personas que fungen como términos en la relación (22).

Justicia afirmó Santo Tomás (23), significa igualdad entre varios sujetos o actos, por tanto implica necesariamente una relación con otro, porque no se puede ser igual a sí mismo, sino a otro. Como su nombre lo indica, lo que se iguala se ajusta, es decir, se conforma con lo justo, es sólo la igualdad aplicada a las relaciones del hombre con sus semejantes, también exige que a cada quien se le reconozca su derecho y esto sólo se puede valorar

(21) RAUBRUCH, GUSTAV. Introducción a la Filosofía del Derecho. p. 31

(22) GARCIA GARCIA, FERNANDO AUGUSTO. Fundamentos Eticos de la Seguridad Social. p. 18

(23) VEROROSS, A. Filosofía del Derecho del Mundo Occidental, p. 213.

en relación con un orden social, en donde se aprecie la amalgamación de fines que el hombre se ha propuesto alcanzar.

Aristóteles entiende a la justicia como la proporcionalidad de los actos, como el justo medio entre el exceso y el defecto, aplicado al orden social resulta una proporcionalidad en la distribución de los diversos bienes de la cultura y en una equivalencia en el cambio entre la prestación y la contraprestación y entre la transgresión y la pena (24). Para Ulpiano la justicia consiste en dar a cada uno lo que le corresponde, (de acuerdo con el derecho de nuestra ciudad) y no precisamente lo que le pertenece; porque al hombre pertenece solo lo que él produce; los demás bienes, si detenta la propiedad de los mismos, será una apropiación injusta. Al mismo concepto se refiere Del Vechho, diciendo que la justicia significa un orden social en donde todo sujeto es reconocido por aquello que vale y que a cada uno le es atribuido aquello que le corresponde.

Tal parece que Justicia Social y Seguridad Social se confunden; sin embargo, la Seguridad Social es uno de los fines a que aspira el hombre, pero frente a la Justicia Social resulta ser un medio, el más idóneo. Cuando se logre establecer la Seguridad Social, en su expresión más pura, se estará más cerca de la Justicia Social y cuando ésta también se logre, lo que seguramente sucederá, el hombre aspira a conseguir algún valor superior a la Justicia

(24) IDIDEM.

Social, porque esa es la condición humana y porque ese es el fin metafísico - del hombre: buscar su superación, no su degradación. (25).

SABIDURIA ORIENTAL.- Israel ha sido un pueblo esencialmente religioso, - por eso en todos sus libros sagrados hace referencia a la justicia, todos se re-
lacionan con Dios, o bien a toda una vida de santidad. En ellos se habla de -
justicia divina y de justicia humana. La primera se refiere a uno de los atri-
butos de Dios y significa la infalible proporción y armonía intrínseca de sus -
deseos que son para el hombre norma suprema de conducta.

"La justicia en el Antiguo Testamento es la ley que rige a los hom--
bres, es la ley que es expresión de la voluntad omnipotente de Dios, cuya razón po-
see la sabiduría absoluta. Afirmamos con el maestro Dorantes Tamayo que no puede
haber discrepancia entre su voluntad toda poderosa y su Razón, toda sapiencia,
y, bondad, pues si así fuera se produciría una desarmonía que no va de acuer-
do con su naturaleza. La justicia divina es perfecta, porque la Suma Razón -
todo lo sabe, y la Suma Voluntad todo lo puede. Dios conoce la justicia en -
toda su perfección, y, por tanto, su voluntad puede aplicarla con toda exacti-
tud y eficacia". (26)

El antiguo testamento nos muestra a Dios castigando el pecado --
original de soberbia y desobediencia falta infinita por ser contra El, con un -
castigo infinito; es la proporcionalidad estricta de la justicia, y la ley de ---

(25) PRECIADO HDEZ. RAFAEL. Lección de Filosofía del Derecho.p.27.

(26) DORANTES TAMAYO RUIZ. ¿Qué es el Derecho? 1a. ed. U.T.E.H.A.
Mex. 1962.

Dios para los hombres también es estricta; ojo por ojo y diente por diente. Pero Yahve promete la reducción que se fundamenta en el amor o misericordia divina. La segunda persona de la Santísima Trinidad se hace hombre para pagar con su sacrificio de valor infinito la culpa infinita. Con ello no solo se cumple con la justicia, sino que es un desbordamiento infinito de amor, ley del Nuevo Testamento, que sin abolir la justicia, la perfecciona y con ello desconcierta a los espíritus materializados y farisaicos que ven en el Evangelio una contradicción total con el orden de la justicia humana.

No obstante, no hay tal contradicción. El que ama a su prójimo no viola la justicia sino que la excede. El hombre justo en el nuevo Testamento es el hombre bueno, el que con su amor a Dios desborda toda proporcionalidad de estricta justicia en provecho de sus semejantes. Eso fué mandado por Jesús: Oísteis que fue dicho: ojo por ojo y diente por diente. Más yo os digo: no resistir al que es malo; antes bien, si alguien te abofeteare en la mejilla derecha, preséntale la otra. Y si alguno te quiere citar ante el Juez para quitarte la túnica, abandónale también tu manto. Y si alguno te quiere llevar por la fuerza una milla, ve con él dos. Da a quien te pide, y no vuelvas la espalda a quien quiere tomar prestado de tí. (27).

FILOSOFIA ANTIGUA.- La "polis" era la forma de organización autárquica que establecía un orden total; abarcaba todos los aspectos de la vida del hom_

bre en la comunidad. La "polis" velaba por el orden interno y la paz externa. Impartía la justicia que en un principio significó el ejercicio de la represión - en contra de quien quebrantara el orden establecido; este sentido puramente represivo se ensancharía después, hasta identificarse con la idea de una armonía, de un equilibrio de las relaciones humanas, de un orden en la sociedad bajo - el amparo de una sanción divina.

Los pitagóricos fueron los primeros de la escuela helénica en intentar una definición de justicia: Aquello que uno sufre por algo, o sea, es - una correlación de los conductos. "La justicia se caracteriza como una relación aritmética de igualdad entre dos términos, por ejemplo, entre una injuria y -- una reparación, una prestación y su contraprestación. La simbolizaban los números 4 y 9, que son los que resultan de la multiplicación de un número par - y un impar por ellos mismos. (28)

Es así como los pitagóricos postulaban la igualdad como género - próximo de la justicia. "La justicia no se define por la voluntad del soberano, sino que es anterior, ya que el cosmos está ordenado naturalmente y obedece a la ley del número. Todo para ellos -comenta Rafael Gamba- se hallaba regido por el número y el orden; los cuerpos siderales, en su acompasado movimiento, interpretan una sinfonía musical, que no es percibida por el oído humano.(29)

(28) ANTONIO TRUYOL Y SERRA. "Historia de la Filosofía del Derecho y - del Estado". 3a. ed. Manuales de la Revista de Occidente. Madrid 1961 p. 98.

(29) RAFAEL GANBRA. "Historia Sencilla de la Filosofía". Ed. Rialp. S.A. - 4a. ed. Madrid. 1969. p. 51.

Dike, que es la diosa de la justicia, es inexorable, persigue toda injuria y hace reinar el orden. La justicia es el medio racional de conducirse entre los hombres, como la fuerza física es la ley de los irracionales. Pero la humanidad se ha corrompido y ejerce una justicia deficiente más la justicia divina es perfecta y absoluta.

Para Heráclito la justicia es una lucha. Y el devenir está predestinado por el "logos", ley universal eterna que da armonía entre los contrarios. De esta ley se nutren las leyes humanas. Ella es la inspiradora de la justicia y de la vida toda del hombre, cuyos actos deben ser juiciosamente encaminados.

Esquilo y Sofocles, los grandes poetas trágicos decían que la justicia es de origen divino y la ley es el medio por el que la establecen.

Herodoto de Halicarnaso, con su concepción teológica de la historia hace depender la justicia de la voluntad divina. La historia es la historia de la justicia divina. Los dioses jamás permiten que el poder rebase ciertos límites, sino que castigan a las naciones ambiciosas de poderío.

Platón considera a los miembros de la "polis" ordenados en tres clases: a) la de los gobernantes que necesitan de la virtud de la sabiduría;-- b) la de los guerreros o clase militar que debe poseer la virtud de la fortaleza y, c) los artesanos y agricultores que constituyen la clase de los productores, que debe practicar la virtud de la templanza, la que está derramada por todos los miembros del Estado, desde los demás baja condición hasta los de más alta. La justicia armoniza la vida en relación entre las distintas clases, viendo

que cada una realice sus virtudes propias y cumpla su papel específico. Concibiendo así a la justicia como la virtud que compendia a los demás.

El concepto de la justicia en la ciudad los aplica Platón al hombre. Establece un paralelismo entre la justicia individual y la de la "polis".

Las leyes tienen en Platón un tarea educativa: deben enseñar a - los ciudadanos a vivir bien, a aprovechar todo el bien que los dioses tienen - destinados a las comunidades genuinas, solo así toda ley puede ser justa.

Aristóteles en su obra de la ETICA NICOMACHEA dice que la justicia es la esencia de su filosofía jurídica, debido a que la ley puede de- terminarse sólo en relación con lo que es justo, Y que el hombre consigue su 1 felicidad con el ejercicio de las virtudes, las cuales le harán elevarse hasta - el Sumo Bien que es su fin último.

Aristóteles dividió la justicia en general o legal y particular y - ésta la subdividió en justicia distributiva y justicia correctiva o conmutativa, - que son propiamente las especies, porque la general no es una especie sino -- una denominación genérica. La justicia así entendida es la virtud perfecta, -- pero no absolutamente sino con relación a otro, no es una parte de la virtud, 1 sino toda la virtud, como la injusticia contraria no es una parte del vicio, 1 sino el vicio todo. (30)

Aquí aparece ya una nota esencial de la justicia: La Alteridad, -

(30) ARISTOTELES. Etica Nicomachea. Versión Española de A. Gómez Ro- Bledo, Porrúa, S.A. Méx., 1969 p. 59.

porque se entiende con relación a otro. También de aquí mismo se desprende que la justicia es general en cuanto comprende el ejercicio de las virtudes - que redunden en beneficio de los demás; por tanto, la justicia carece de objeto propio porque su objeto coincide con el de las demás virtudes sobre las que impera. La llama legal porque la ley ordena vivir según cada una de las virtudes, así como prohíbe vivir según cada uno de los vicios en particular. Y los actos que producen la virtud total son también de la competencia de las leyes, - o sea, todas las prescripciones legales relativas a la educación para el bien común. (31)

Para Aristóteles el Estado es el que tiene la salvaguarda del bien común y es el único que lo define y lo manda por la ley; de tal manera que la ley manda toda virtud y prohíbe todo vicio en nombre del bien común. Así, la justicia general es también legal y por ella se logra la perfección ética del ciudadano. La justicia en frente al bien común, idéntica a la fidelidad de la ley, al menos en el estado ideal (32).

La "polis" absorbe al ciudadano que no es sino parte de ella y - abarca todos los aspectos de su vida, incluso el espiritual. No existen derechos del ciudadano frente al Estado porque en el Plano Lógico el todo es antes que las partes; el Estado crea el orden y sitúa a cada parte en su lugar. Crea la -

(31) IBIDEM. p. 60

(32) ARTHUR FRIDOLIN UTS. *Ética Social*. Biblioteca Herder, Barcelona --- 1961, p.224.

ley que siempre prescribe el bien común pues él mismo la define diciendo que la justicia se equipara a lo que manda la ley.

La justicia particular es parte de la general: Que hay, pues, varias justicias y que una es especial y diferente de la virtud total, es evidente. (33) Esta justicia que trata de lograr alguna igualdad entre los hombres, tiene dos especies: la distributiva y la conmutativa. La distributiva nos dice Aristóteles, tiene por objeto la distribución de honores y de riquezas o de otras cosas que puedan repartirse entre los miembros de la República. (34) La distribución que hace de los bienes y las cargas entre los miembros de la sociedad ha de hacerse según una igualdad proporcional o geométrica, es decir, atendiendo a la diferenciación individual, puesto que no todos los hombres tienen la misma capacidad de contribución al bien común. Esta rige las relaciones de coordinación en las que se cuentan las transacciones privadas, como los contratos, en donde los sujetos se encuentran en un mismo plano. Es indiferente, en efecto, que sea un hombre bueno el que haya defraudado a un hombre malo, o el malo al bueno, o también que sea bueno o malo el que haya cometido adulterio. La ley atiende únicamente a la diferencia del daño y trata como iguales a las partes, viendo sólo si uno cometió injusticia y otro la recibió, si uno causó un daño y otro lo resintió (35) Distingue también entre lo justo natural y lo justo legítimo o convencional. Lo justo natural lo es tal en sí mismo, como independen-

(33) IBIDEM. p. 60

(34) IBIDEM p. 62.

(35) IBIDEM p. 60.

dencia de cualquier voluntad humana, y lo justo legítimo o convencional es --
 aquello que en un principio se podía realizar de uno u otro modo pero que --
 después lo ha reglamentado la ley y ha de hacerse obligatoriamente como man--
 da específicamente. La ley, por su carácter general, no determina casos con--
 cretos a los que ha de ser aplicada por lo tanto, ha de ser necesario la equi--
 dad para adoptar la ley genérica al terreno de lo fáctico, para poder lograr --
 la justicia natural.

El pensamiento de Aristóteles trascendió en su época hasta nues--
 tros días que conserva gran parte de su vigencia.

Con los triunfos de Alejandro el Magno se fusionó lo Helénico --
 con lo Oriental. En el aspecto político desapareció el Estado Ciudad como tal,
 la "polis" como suprema forma de vida, para dar lugar después del efímero im--
 perio de Alejandro, a grandes monarquías que a su vez quedarán absorbidas en
 el orbe Romano.

"Por su origen la expresión JUSTICIA SOCIAL hace referencia al
 bienestar económico y gregario de la Sociedad como una comunidad de trabajo
 y 'de orden Económico y Solidario de un Estado'. (36) En la división del traba--
 jo la Economía Nacional se convierte en una cooperación Económico-Social, --
 donde los miembros de los distintos grupos y clases dependen todos unos de --
 otros, en el trabajo que realizan para proveer a su subsistencia. Por ello, la --
 Economía Nacional constituye una comunidad de trabajo, cuyo bien común exi--

(36) MESSNER JOHANES: *Ética Social, Política y Económica*. p. 500. Primera
 edición. Editorial RIALP, S.A. 1967, Madrid.

ge que se distribuya a todos los grupos y a sus miembros la parte que por sus prestaciones les corresponde en los frutos de su cooperación. Teniendo su distribución estas partes en forma de precios, salarios, intereses y rentas de la tierra, del capital, de los seguros Sociales y privados. Con la cooperación Social y Económica y de la distribución de los frutos, surgen las obligaciones de la Justicia Natural a diferencia de la Justicia Legal. Estando obligados por la Justicia Social en primer lugar los grupos sociales ya que en las negociaciones y acuerdos tienen que concederse mutuamente la parte que le corresponde en el producto de su cooperación Económica y Social. Tenemos que la Justicia Social obliga a los patronos y obreros en el curso de las negociaciones sobre los convenios colectivos. Reclamando no solo una distribución justa del producto social, sino que obliga también a realizar las prestaciones necesarias para el bien común, su consolidación y seguro desarrollo, y para el progreso social y económico. Contradican a la Justicia Social los ingresos del trabajo que no estén justificados por una mayor productividad. Como otra de las obligaciones de la Justicia Social tenemos la que se refiere también a la voluntad y a la cooperación de los grupos Sociales para la creación de las instituciones que sean necesarias para el mejor cumplimiento posible de las exigencias y prestaciones mencionadas.

"LA JUSTICIA SOCIAL, significa el principio de armonía en la vida de relación, coordina las acciones de los hombres entre sí como partes del todo que es la SOCIEDAD CIVIL a la vez que ordena tales acciones al --

bien común, e integra de este modo el orden SOCIAL HUMANO, y como la - Sociedad Civil comprende un gran número de formas de asociación intermedias, como son: la familia, el municipio, asociación profesional o de trabajo, socieudades utilitarias mercantiles y civiles, asociaciones deportivas, científicas, culuturales, etc., la misma Justicia Social establece la jerarquía de los fines perseguidos por estas sociedades, con miras a asegurar el bien común de la espeucie humana. La Justicia es la igualdad en el trato, en orden al bien indiviu dual y Social del ser humano". (37)

La Justicia propiamente dicha, la Justicia Social se divide en -- GENERAL o LEGAL Y PARTICULAR. La PARTICULAR se subdivide, a su vez, - en DISTRIBUTIVA y CONMUTATIVA.

La Justicia se divide en GENERAL Y PARTICULAR, según que conusidera los actos humanos en relación con lo que exige la conservación de la -- Unidad Social y el Bien Común o en relación con lo que corresponde a los paru ticulares entre sí o frente a la comunidad. La Justicia General regula los dereu chos de la Sociedad; se le llama también a ésta LEGAL porque es propio de - las Leyes Humanas determinar los actos debidos al bien común que la Sou ciedad tiene el derecho de exigir. La Justicia Particular regula los Dereu chos de los Particulares. Y ésta se subdivide en DISTRIBUTIVA Y CONMUu TATIVA porque el hombre tiene derechos frente a la Sociedad, y frente -

(37) VERMEERSCH. Op. Cit. T.I. p. 73.

a sus semejantes o frente a la misma Sociedad cuando ésta se coloca en el mismo plano que los particulares.

Todos y cada uno de los miembros de la comunidad deben ordenar adecuadamente su conducta al bien común como lo exige la Justicia General o Legal. El sujeto titular del Derecho, el sujeto activo en las relaciones que rige la Justicia General o Legal viene siendo la comunidad como persona Jurídica colectiva, y el sujeto pasivo u obligado es el individuo, ya sea que se le considere en su calidad de ciudadano o de gobernante.

"LA JUSTICIA DISTRIBUTIVA, como su nombre lo indica, regula la participación que corresponde a cada uno de los miembros de la Sociedad en el bien común distribuible, así como las cargas con que los particulares deben contribuir. Teniendo por objeto directo los bienes comunes que hay que repartir, y por indirecto solamente las cargas". (38)

"Los autores KLENHAPPL, GANDIA y GOMEZ HOYOS, estiman que además de la Justicia General o Legal, hay tres especies de Justicia Particular: LA DISTRIBUTIVA, LA CONMUTATIVA y LA SOCIAL. Para estos autores la Justicia Social es la clase particular de Justicia que tiene por objeto propio la repartición equitativa de la riqueza superflua.

En la relación que rige, el Sujeto Pasivo son los poseedores de esa riqueza; el Sujeto Activo, los Indigentes; el Objeto Material, las cosas superfluas; y el Objeto Formal, el derecho de los Indigentes." "La característica

(38) VERMEERSCH. Ob. Cit. T.I. p. 73.

esencial de la Sociedad actual apunta KLEINHAPPL, la constituye el hecho de estar ésta dividida en dos grupos principales, de los cuales uno dispone de las condiciones del trabajo (tierra, productos, herramientas); el otro nada puede tener como propio, si no son las fuerzas corporales y espirituales para trabajar. La Justicia Social tendrá, por tanto, que esforzarse en superar la separación - del trabajo y de la propiedad, y unir de nuevo a ambos en una unión facti-- ble, en un solo poder. En otras palabras, tratar de proporcionar a los trabaja-- dores las necesarias condiciones de trabajo". (39)

En vista de la situación creada con el desarrollo y los errores del capitalismo se ha llegado a pensar necesariamente en este nuevo concepto de la Justicia Social. Esta noción no se reduce a alguna de las tres especies clásicas de la Justicia: no se equipara a la General o Legal, porque en ésta el sujeto obligado son los particulares, como uno de ellos, y no una clase o grupo, es decir el de los poseedores, como ocurre en la Justicia Social; igualmente se distingue por el Sujeto Activo y por sus objetos material y Formal, - que en el caso de la Justicia General son, respectivamente, la comunidad, los bienes de los particulares, y el derecho de la Sociedad, mientras que para la Justicia Social en el mismo orden, la clase indigente, las cosas superfluas y el Derecho de los indigentes; tampoco se confunde, por razones semejantes, con la Justicia Distributiva, ya que en ésta el sujeto pasivo es la comunidad, no los poseedores, el Sujeto Activo es cada uno de los particulares, no los indi--

gentes, el objeto material es el bien común distribuible individualmente, no los bienes superfluos, y el objeto formal es el Derecho de cada uno de los miembros de la Sociedad a participar en el bien común, no el Derecho de los indigentes; y por último, no equivale a la Justicia Conmutativa, porque ésta rige relaciones entre particulares o personas colocadas en un mismo pie de igualdad, mientras que la Justicia Social rige relaciones entre grupos o clases so-ciales.

El razonamiento de VERMEERSCH se opone a la Tesis que nos dice que hay tres aspectos de Justicia: "La Justicia propiamente dicha es una virtud que da a cada cual su derecho, lo que es debido. Luego habrá tantas especies de justicia propiamente dicha, cuantas son las especies de derechos que se deben a otro. Ahora bien, hay tres clases de derecho, a saber: El que deben los miembros a la comunidad, el que debe la comunidad a los miembros y el que se deben las personas privadas unas a otras. Luego hay tres virtudes distintas, que constituyen tres especies de justicia propiamente dicha. Estas tres especies son la Justicia Legal, la Distributiva y la Conmutativa. Por fin estas tres especies no admiten otras subdivisiones porque no hay más personas que los individuos y la comunidad, ni cabe discurrir otra cuarto orden de relación entre las personas, consideradas simplemente bajo el concepto de tales". (40)

Nuestra opinión coincide con el punto de vista de VERMEERSCH -

(40) Ob. cit. T.I. p. 45.

por las siguientes consideraciones: la injusta distribución de la riqueza, es -- uno de los males más graves de nuestro tiempo, esto no implica que para resolver los problemas que plantea haya necesidad de buscar un nuevo criterio ra-- cional; sobre todo si se reconoce, juzgando de las cosas imparcialmente, que -- la situación creada es resultado de la concepción injusta, que sobre la naturaleza y función de la autoridad, proclamó el liberalismo individualista y de -- que se aprovechó poniéndola en práctica, el capitalismo. Además no es exacto que las tres especies clásicas justicia sólo se refieren a relaciones de subordinación y coordinación. La Justicia General ordena toda la actividad social al -- bien común, regula así las relaciones de integración del ser social, compren-- diendo no solo los actos de las personas individuales, sino también la activi-- dad de las distintas formas de asociación intermedia entre el individuo y la comunidad, sociedades intermedias que son también partes con relación al todo -- constituido por la sociedad perfecta. Es correcto también que las clases socia-- les no son sociedades intermedias, y es por eso, que no tienen personalidad ni tienen derechos en su calidad de clases, pero sí tienen derechos las personas -- que pertenecen a la clase obrera, individualmente consideradas, o bien formando parte de las asociaciones de trabajo, como los sindicatos, cuya constitución y funcionamiento responden precisamente a la necesidad de tutela y protección de los derechos. En este sentido, la Justicia Social no es un ideal exclusivo de la clase obrera, sino que es el principio de armonía y equilibrio racional que -- debe imperar en la sociedad perfecta, en el Estado y en el orden internacional.

El maestro GONZALEZ DIAZ LOMBARDO (41) nos dice que las diversas especies de justicia deben normar la vida social, ya que si se pone por encima de la legal y distributiva a la conmutativa, se llegaría fácilmente al individualismo, que afortunadamente ha sido superado por la doctrina y la historia misma. Por lo contrario, caeríamos fácilmente también en el socialismo si se dejara de un lado a la justicia conmutativa.

Como puede observarse uno de los problemas con que se ha enfrentado la ciencia jurídica es la definición de la Justicia Social, pues hasta la fecha no existe una definición concluyente; sin embargo tenemos una clara comprensión de la justicia.

La Justicia Social si bien presupone la idea de alteridad atiende a la crisis de desequilibrio económico provocada por las posturas liberales del pensamiento moderno que aplicaron la noción de conmutación en el campo de las relaciones económicas estimando las zonas de intereses privados como exclusivamente reguladas por la ley de la oferta y la demanda, olvidándose de la distribución equitativa de la riqueza y haciendo a un lado la consideración de que el bienestar social debe ser participado por todos. Este criterio individualista predominó fundamentalmente en los siglos XVIII y XIX. En estos mismos siglos del industrialismo Europeo comienza a gestarse el ideal de igualdad y de dignidad de la persona humana respecto del bien común y respecto de la sociedad poniendo en evidencia que la propiedad se jus

(41) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, T. *Ética Social*. p. 35.

tifica en función de la propia sociedad, que así mismo, el Estado no puede estar marginado de la lucha del hombre que siendo miembro de una clase proletaria pretenda alcanzar estadíos superiores tanto para el que aporta su esfuerzo y su trabajo a la sociedad, como los que dependen de él.

La Justicia Social postula la intervención del derecho y del Estado para corregir los vacíos o los defectos de las necesarias y tensas relaciones del juego bursátil o económico de una sociedad. La Justicia Social implica que el bien común es un objeto primordial de la función legislativa del Estado. Que las exigencias del bien común establece la subordinación de lo económico al procuramiento de la existencia digna del hombre en la sociedad. La dignidad del hombre exige una justa distribución en los bienes económicos, espirituales y materiales para salvar su dignidad real y resolver su problemática en la vida moderna, postulando el beneficio de todos en la expansión de la protección pública del Estado, en la promoción del comercio económico de las masas, en el logro de una más equilibrada distribución de las riquezas, y en la distribución de los derechos y de las libertades sociales procurando modular el sistema social y político como un medio para suplir la arbitrariedad de la autoridad y garantizar el disfrute de los bienes por todos.

El término de la Justicia Social aparece como concepto antagónico de la frase liberal "LAISSEZ FAIRE, LAISSEZ PASER" que en el siglo XIX dejaba en el orden económico a la libre concurrencia mercantil la regulación de la economía. La fuerza de trabajo era considerada como una mercancía sujeta a las leyes de la oferta y la demanda sin que el Estado tuviera ingerencia en ese juego que se

consideraba fincado en la libertad individual, pues al dejar a la voluntad contractual la norma de la reglamentación social se consideraba que se lograba la armonía de los factores de la producción. La consecuencia inmediata fué que no se logró tal armonía de los factores de la producción sino que el patrón siempre el más fuerte imponía su voluntad al obrero siempre el más débil. En ese sentido la clase trabajadora resentía con mayor grado la falta de una regulación adecuada que defendiera sus intereses frente a la clase explotadora que tratan de obtener beneficios a costa de sus necesidades. La economía industrial originó el pauperismo de las grandes masas y la exaltación de los pequeños grupos plutócratas disolviendo poco a poco la organización de comunidades profesionales, no resíduos de la defensa de la clase trabajadora en la edad media, a tal manera que en 1845 en Europa prácticamente habían desaparecido las corporaciones. Dentro de este cuadro crítico de 1840 a 1850 se implicaron en varios países ideas revolucionarias que mediante las luchas y la reivindicación de las masas gestaron el término de Justicia Social, a través de figuras tan destacadas como ANTONI, PESEN, TAPARELLI, LEHEN, LA TOUR, DUFIN y otros (42)

León XIII en 1891 expide la encíclica "RERUM NOBARUM" que si bien no usa la nueva terminología es el primer documento que desarrolla los temas referentes a la Justicia Social. No fué sino hasta el año de 1904 cuando aparece el término sancionado en la encíclica de Pío X en la encíclica denominada IUCUNDA

SANE cuando evoca a San Gregorio como defensor de la Justicia Social. Sin embar
 (42) GREGORIO RODRÍGUEZ DE YURRE. "La Justicia", curso de doctrina social - Católica. B.A.C. Madrid 1967, p. 209.

go en 1931 Pío XI en la Encíclica QUADRAGESIMO ANNO emplea siete veces - el término Justicia Social, usándolo nuevamente en la encíclica que expide en el año de 1937 denominada DIVINI REDENTORIS. El Papa Juan XXIII en sus Encíclicas MATER ET MAGISTRA Y PACEM IN TERRIS, habla de la Justicia Social. Todas éstas Encíclicas tratan de establecer dentro de la justa distribución de las riquezas una participación más humana y más digna para el trabajador. El término Justicia Social se ha levantado como una bandera para la protección de las masas desvalidas, sin embargo, la definición de sus sentidos tiende a concebirla como una nueva especie dentro del trato que una clase plutócrata pueden establecer, hacia una clase desvalida sustituyendo los términos de la explotación por los términos de la dignidad humana.

LA JUSTICIA SOCIAL DEL ARTICULO 123.- En el artículo de la constitución mexicana de 5 de febrero de 1917 se crearon, el derecho del trabajo y de la previsión social, siendo el primer estatuto fundamental de este tipo en todo el mundo, por su contenido, esencia y fines: en él se originó el nacimiento del derecho social en la Constitución y como partes de éste el propio derecho del trabajo. (43)

Nuestra Constitución supera a los derechos sociales de las demás Constituciones del mundo y a la misma doctrina Universal, porque éstas sólo contemplan un derecho social protector de los débiles, frente a los fuertes y como nivelador de desigualdades entre los mismos principalmente en las relaciones de trabajo, entre

(43) ALBERTO TRUEBA URBINA. "Nuevo Derecho del Trabajo" Ed. 2a. Editorial - Porrúa, S.A. México 1972, p. 129.

obreros y patrones, encaminado hacia la dignificación de la persona humana; en tanto que el Derecho Social Mexicano se identifica con la justicia social en el derecho Agrario (artículo 27) y en el derecho del Trabajo (artículo 123), como -- normas proteccionistas de integración o de inordinación, para nivelar desigualdades y de reivindicador de los derechos del proletariado para la socialización de la tierra y del Capital (44). Nada más por esto es superior en contenido y fines a --- otras legislaciones; por eso también, se explica su grandiosidad insuperable.

"Nuestro Artículo 123 iluminó con la luz social de un pueblo joven, fortalecido en sangrienta revolución, la Galería de los Espejos del Palacio de Versailles penetrando entrañablemente en el Derecho Internacional de un mundo nuevo para estímulo perenne de todos los pueblos en el presente y en el futuro, porque la paz universal solo puede estar fundada sobre la base de la justicia social integral - del Artículo 123" (45).

La Justicia Social en México.- El pilar en la legislación social en nuestra Constitución de 1917 en la que establecen por primera vez derechos que protegen a los trabajadores, campesinos, obreros; en una palabra se finca en la humanización de la vida jurídica y económica. En la Constitución, actual no sólo se tiende a proteger al individuo, sino a las sociedades, a los económicamente débiles.

La historia nos demuestra a través de documentos las tesis políticas - económicas y sociales están insertadas en nuestra carta fundamental: el derecho de -----

(44) IBIDEM. p. 124.

(45) IBIDEM. p. 130.

Hidalgo de diciembre de 1810, que abolió la esclavitud; las resoluciones de Morelos que ordenan la confiscación de bienes extranjeros, el reparto de tierras, la mejor distribución de la riqueza nacional y la transformación de la administración pública; el Plan de Ayutla de marzo de 1854, las Leyes de Reforma; el programa del partido Liberal de julio de 1906; el plan de San Luis Potosí de 1910; el Plan de Ayala; el Decreto de Reformas y Adiciones al Plan de Guadalupe; la Ley Agraria de 6 de enero de 1915.

Frente a esta legislación social están las garantías individuales que vienen a ser un conjunto de derechos para proteger al hombre-persona frente al Estado.

En nuestro país se ha plasmado la Justicia Social, a través de los artículos 3o, 5o, 27, 28, 123 y 130 (46).

En el artículo tercero de la Constitución se consagra el derecho a la educación y a la cultura.

El artículo 5o., nos dice que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento.

El artículo 27 Constitucional proclama la propiedad de las tierras y aguas nacionales y el derecho que tiene nuestra nación, en todo tiempo, de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicta el interés público.

En el artículo 123 Constitucional se pronuncian las garantías sociales

(46) CONSTITUCION MEXICANA de 5 de febrerade 1917.

establecidas por el Estado, con la finalidad de proteger a la sociedad, al obrero en función del bienestar colectivo. Con el mencionado artículo, se viene a preparar una serie de injusticias que vino padeciendo el país, de ahí la importancia de la formulación de los derechos, que tienen por objeto dignificar a la persona humana así como humanizar la vida jurídica y económica de nuestro país; en el 123 Constitucional no solamente se propone la distribución justa y equitativa de la riqueza, bienes económicos, sino que además tiene como meta concreta la elevación de los trabajadores.

El artículo 130 Constitucional establece la facultad del Estado, de intervenir en materia de cultos y disciplina externa para proteger socialmente a la colectividad y limitado los derechos individuales.

La mayoría de los tratadistas convienen en que la Justicia social es el fin del Derecho. Las Leyes modernas protegen al obrero frente al patrón, al campesino al latifundista. La Justicia Social tiene por objeto dignificar a la persona humana y como hemos apuntado, proteger a los económicamente débiles.

La Justicia Social nacida del pueblo, es aceptada en la legislatura jurídica y Social. Los partidos políticos y los demagogos la invocan constantemente en sus programas políticos y en sus discursos en las plazas públicas. En los documentos pontificios la justicia social alcanza la más completa aceptación.

Una vez lograda la protección y cristalización en su mayor amplitud de los derechos tendientes a la dignificación de la persona humana, entonces estaremos ante una luminosa realidad.

PREVISION SOCIAL. La previsión se ocupa de hechos o posibles -- acontecimientos futuros e inciertos, con el fin de evitarlos o reducir sus efectos, -- para ello se recurre al ahorro o al seguro. Cuando el individuo por sí mismo no es capaz de resolver las necesidades que esos acontecimientos inciertos producen, en -- tonces reclama la ayuda del grupo más próximo que es la familia y posteriormente -- de la sociedad, sobre todo cuando los daños son mayores o se suceden con frecuen -- cia. En estas circunstancias, la sociedad asume la obligación de fomentar el aho -- rro popular naciendo así, la Previsión Social (47).

La recopilación de las leyes de los Reinos de Indias, expedida en -- 1680 por el Rey Carlos II, en su capítulo tercero, trata por primera vez de la Previ -- sión Social como una regulación formal para México. (48)

En su artículo primero, se obliga al patrono a otorgar asistencia médi -- ca al indio enfermo hasta su total restablecimiento, siempre y cuando la enfermedad -- que hubiese contraído fuere durante las horas de servicio.

En su artículo segundo, se faculta al indio para que se cure fuera de -- la casa de su amo.

En el artículo tercero se ordena a los propietarios de minas en explota -- ción que organicen hospitales para atender a los indios enfermos.

El artículo cuarto dispone que los dueños de charcas tengan médicos, -- cirujanos y boticarios, para que sean bien curados los indios que entraren a benefi --

(47) BONILLA MARIN, GABRIEL. Teoría del Seguro Social p. 19.

(48) RUMEU DE ARMAS ANTONIO. "Las Leyes de Indios y su Reglamentación en -- la fuente del Trabajo". art. de Revista Mexicana del Trabajo, Tomo XI, p.31 -- 1a. ed. Edit. S.T. P.S. Méx. 1964.

ciar la coca.

El artículo quinto obliga al patrono a cuidar y curar a los indios accidentados por labores voluntarias, de mita o reparto.

El artículo sexto obliga a los patronos a enterrar a los indios que estando a su servicio, fallecieren.

El artículo séptimo obliga a los patronos a seguir las disposiciones anteriores aún en los sitios donde no hubiere hospital.

Krotoschin (49) ofrece el concepto de Previsión Social diciendo: -- "Entiéndase por previsión social, generalmente, el conjunto de las iniciativas espontáneas o estatales dirigidas a aminorar la inseguridad y el malestar de los económicamente débiles, fuera del trabajo".

Mario de la Cueva, afirma que (50): "la previsión social es la política y las instituciones que se proponen contribuir a la preparación del trabajador, a facilitarle una vida cómoda e higiénica y asegurarlo contra las consecuencias de los riesgos naturales y sociales, susceptibles de privarle de su capacidad de trabajo y de ganancia".

Entre la Previsión Social y la Seguridad Social existen diferencias imperceptibles, porque son solamente de matiz, más no de esencia:

A.- La Previsión Social es el conjunto de medios o actividades que esperan pacientemente los acontecimientos futuros e inciertos para tratar de evitar

(49) KROTOSCHIN, ERNEST. Tendencias Actuales del Derecho de Trabajo. p.27

(50) CUEVA MARIO DE LA. Derecho Mexicano del Trabajo T.II. p. 5.

o reducir sus efectos nocivos; la seguridad social actúa adelantándose a los siniestros.

B.- La Previsión Social protege al individuo, principalmente, la Seguridad Social también al individuo pero en función del grupo familiar.

C.- La Previsión Social reúne medios materiales para resarcir al individuo de los daños causados por los infortunios. la Seguridad Social organiza e invierte convenientemente los recursos económicos atendiendo a la función social de esos mismos recursos.

Para MARIO DE LA CUEVA, (51) el derecho individual del trabajo, el derecho protector de las mujeres y de los menores y la previsión social son el núcleo y la esencia del estatuto laboral. El primer antecedente directo de la previsión social en el mundo moderno se creó en la Revolución Francesa de 1848, cuando se reconoce el principio del derecho a trabajar. En Alemania también Bismarck al enunciar la primera ley del Seguro Social expresa que la finalidad de la política social es corregir los males del régimen económico y social del capitalismo mejorando la condición de los trabajadores y procurando evitar el riesgo al que están expuestos, elevando su nivel de vida presente y futuro. En aquellos años se presentó el concepto de asistencia social como un derecho de los trabajadores que se expresa en una contraprestación que les pertenece por la fuerza de trabajo que desplazan y tienen a ella tanto derecho como a la percepción del salario.

(51) MARIO DE LA CUEVA. "Derecho Mexicano del Trabajo" Tomo II. p. 6. 3a. ed. Edit. Porrúa, S.A. Méx. 1960.

Artículo 123 Constitucional.

Para el doctor FRANCISCO X. GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, la Previsión Social en un sentido estricto es (52) una rama del derecho del trabajador que tiene por objeto el estudio y aplicación práctica de todas aquellas medidas para prevenir los riesgos (bien sea accidentes o enfermedades profesionales) a que se ve expuesto el obrero, y las disposiciones que tienen por objeto cuidar del bienestar y salud del trabajador y sus dependientes económicos.

SEGURIDAD SOCIAL. A medida que el hombre evoluciona y enriquece el acervo de su cultura, conociendo los objetos que le rodean encuentra la solución para algunos de sus problemas y va satisfaciendo algunas de sus necesidades insatisfechas, mientras esté expuesto a las contingencias del medio en que se desenvuelve, habrá inseguridad, habrá la ignorancia del futuro incierto y siempre aspirará a conseguir el valor seguridad, a lograr el estado de ánimo que proporciona el conocimiento del futuro, porque sabiendo lo que le espera en el curso de su existencia, buscará la forma de prever lo que en otras circunstancias sería una contingencia. Reza un aforismo muy popular "vale más prevenir que lamentar".

La Seguridad Social tiene como eje vital el anhelo congénito del -- hombre de protegerse de las necesidades insatisfechas (53); y por eso también se ha dicho que la idea de la Seguridad Social nació con la sociedad misma, su contenido filosófico y su doctrina se fundamentan en el pensamiento social. Su amplitud, -

(52) FRANCISCO X. GONZALEZ DIAZ LOMBARDO. "Esquema de la Seguridad Social Mexicana". Art. de Revista Mexicana del Trabajo. Tomo XI. p.52.1a. Ed. Editorial S.T.P.S. México 1964.

(53) MORONES PRIETO IGNACIO. Tesis Mexicanas de Seguridad Social. P.7.

su diversidad de campos, su contenido ideológico y su constante desarrollo hacen difícil dar un concepto concreto de lo que es la seguridad social. Su conceptualización debe ser dinámica, así como elástica y renovada su funcionalidad, de acuerdo a las modalidades que toman la existencia humana así como la cultura y la transformación del ambiente del cual se rodea el hombre.

Para Miguel Huerta Maldonado (54) la seguridad social "es un conjunto de medios técnicos que garantizan la eficacia de la protección frente a las contingencias. Es una doctrina y una técnica, como doctrina, es el derecho universal al goce solidario de los bienes materiales y culturales que confieren dignidad a la vida humana; como técnica, es el conjunto de medios que adopta la sociedad, el Estado, como parte de la política social, para garantizar el pleno ejercicio de ese derecho, fórmula básica de la justicia social".

Mendieta y Nuñez opina que (55) la seguridad social "es una empresa aún no definitivamente lograda, están en constante evolución, en devenir constante. El sociólogo tiene que ajustarse al ritmo de su desenvolvimiento estudiando sus nuevos aspectos, sus nuevas instituciones".

El fortalecimiento de la Seguridad Social en México está basado en el acopio de un cúmulo de experiencias en sus diversos campos, dándole características peculiares. Entendemos que los factores filosóficos, políticos, económicos y culturales de los distintos países retardan o aceleran el desarrollo de la seguridad social interna, así como a nivel internacional. El aspecto conceptual de seguridad social siempre

(54) HUERTA MALDONADO. citado por GARCIA CRUZ MIGUEL. Evolución -- Mexicana del Ideario de la Seguridad Social. p. 17.

(55) GARCIA CRUZ, MIGUEL. Op. cit. p. 67.

pre estará inconcluso, dispuesto a hacer suyos elementos varios que lo estructuran y le dan vigencia. En México, y desde el año 1917, en el Congreso Constituyente, Venustiano Carranza señaló la responsabilidad de los funcionarios, al declarar que como - "agentes del poder público sean lo que debieran ser instrumentos de la seguridad Social".

El maestro Díaz Lombardo (56) al tratar el tema de la sistemática jurídica hace mención a las diferentes tesis que se han sometido para la distribución tradicional del derecho, y una de ellas es la llamada teoría del interés en Juego - que sostuvo en el Derecho Romano; donde el interés ya sea fundamentalmente público o privado que radicara en las relaciones sea el que daba origen a la distribución. También hace mención a la teoría de la Naturaleza de la Relación según la -- cual los preceptos pueden estar en una relación de supra o subordinación; es así como en el Derecho Público se regulan las relaciones de subordinación y en el Derecho Privado las relaciones en las que participan los sujetos en un plano de igualdad.

"Si todo derecho es social, hay que distinguir, que por una parte existe un derecho que corresponde al individuo, es decir un derecho llamado Derecho Privado y que contiene el Derecho a la propiedad en ciertos aspectos".

"Por otra parte afirma el maestro Díaz Lombardo que también existe - el Derecho Público, en el cual el Estado interviene como entidad soberana regulan (56) FRANCISCO X. GONZALEZ DIAZ LOMBARD O. Filosofía del Derecho, Ed. Botas. Mex. 1956. Concepto del Derecho Social. Conferencia dictada en el décimo aniversario de la generación de abogados 1948-1953. Universidad de Guadalajara. 1963, Variaciones sobre el tema del Derecho Social. Revista del Instituto Técnico Administrativo del Trabajo No. 14 Sec. del Trabajo y Previsión. -- Méx. 1961. "El Derecho Social y la Conciliación". Revista Mexicana del Trabajo. Sec. del Trabajo y Previsión Social". No. 3 y 4 Méx. dic. 1955. pág. 55.

do todas las actividades que surjan entre diversos Estados Soberanos, la organización y funcionamiento de sus propios órganos, sus relaciones con otros, con particulares y también y en fin todo lo que se refiere a la relación del fin social de la colectividad".

"Frente a estas ramas, el Derecho Privado y el Derecho Público, puede verse una nueva rama del derecho constituida ya no por el individuo ni por el Estado como ente soberano sino por la unión de individuos entre si en comunión con una idea". (57)

Esta tercera rama del derecho parte del hombre y por su naturaleza la llama el maestro Antropocéntrica. Pretendiendo ser éste derecho una reacción contra la manera liberal individualista, esta nueva reacción contraria, antitética aquella, es solidaria, integral de la vida de los hombres y basada en un principio de justicia social; es un derecho igualador de las naturales desigualdades y nivelador de las disposiciones que existen entre las personas.

El hombre es la base fundamental de este derecho, así como su integración social y la justicia social aplicada tanto en un orden nacional como supranacional. Este derecho va destinado a grupos de patrones y trabajadores de obreros y empleados, de campesinos, de jóvenes o adultos, de necesitados o de enfermos.

El concepto que el maestro Díaz Lombardo nos da del Derecho Social es: "es una ordenación de la sociedad en función de una integración dinámica, teológica, dirigida a la obtención del mayor bienestar social de las personas y de los pueblos mediante la justicia". (58)

(57) FRANCISCO X. GONZALEZ DIAZ LOMBARDO. "Variaciones sobre el Tema del Trabajo Social". Revista del Inst. Administrativo del Trabajo. No. 14. Sec. del Trabajo y Previsión Social. México mayo y agosto 1961.

(58) IBIDEM.

Y como explicación a su definición nos dice que: "si apreciamos las relaciones que se dan dentro del campo del Derecho podemos ver que existen relaciones de coordinación, de supra y de subordinación, y dentro de esta nueva disciplina se da un nuevo tipo de relación que es la de integración, en esta relación se supone que existe una vinculación de voluntades y de esfuerzos en función de una idea unificadora que no viene a ser otra que el fin perseguido por el grupo. Esta idea tiene las características de ser dinámica, institucional y solidariamente vinculada, para obtener el mayor bienestar social tanto en el orden personal, social, político, económico, material y espiritual, cuyos alcances no solo son aplicados a las personas en un orden nacional sino a los pueblos en el orden superestatal, regidos por la justicia social de integración dinámica que supone no solo la coordinación de los esfuerzos a la coexistencia de las personas y los estados sino que esta relación misma caracteriza en naturaleza como una solidaridad estrechamente lograda entre personas y Estados". (59) Y como conclusión nos dice el maestro González Díaz Lombardo que el Derecho Social tiene como fundamento al hombre socialmente logrado y al estado también socialmente integrado en tanto miembro de una comunidad de Estados.

La clasificación que del Derecho nos hace el maestro Díaz Lombardo:

	a)	Derecho Constitucional	1) Derecho del Trabajo y de la Previsión Social.	
	b)	"	Administrativo	2) Derecho Agrario Asalariados
DERECHO	c)	"	Penal	3) Derecho Cooperativo IMSS
PUBLICO	d)	"	Procesal	4) Derecho de Seguridad Soc. Burócratas
	e)	"	Derecho Social	5) Derecho de Mutualidades ISSSTE
			6) Derecho Asistencial	Militares
			7) Der. de la Previsión Soc.	Inst. Nal. de la
			8) Derecho Social Intern.	Vivienda. INPI.

- | | | |
|--|---|---------------------------|
| f) Derecho de las Comu-
nicaciones y Transporte | 1) Derecho Aereo o
Espacial. | Caminos |
| | 2) Derecho Marítimo | Ferrocarriles. |
| | 3) Derecho de Trans.
Terrestre. | Correspondencia
Radio |
| | 4) Derecho de Comu-
nicación Intelec-
tual. | Televisión
Telégrafos. |
- g) Derecho Fiscal
h) Derecho Militar
i) Derecho Nuevo
j) Derecho Int. Público

- DERECHO
PRIVADO
- a) Derecho Civil
b) Derecho Mercantil
c) Derecho int. Privado.

D E R E C H O S O C I A L E N R A M A S

I. - Derecho del Trabajo y de la Previsión Social.

- | | |
|---|------------------------------------|
| a) Asalariados | Individual |
| | Colectivo
Procesal del Trabajo |
| b) Burócratas | Individual |
| | Colectivo
Procesal del Trabajo. |
| c) Previsión Social. | |
| d) Protección y Asistencia
a Mexicanos en el exterior. | |

II. - Derecho Agrario.

- | | |
|--------------------------------|---|
| a) Campesinos Individualmente. | Confederaciones y Organizaciones Campesinas |
| b) Colectivamente | Centrales Campesinas |
| | Asociaciones de Agricultores y Ganaderos. |
| c) Procesal Agrario. | |

III.- Derecho Cooperativo.

- a) Cooperativas de Consumidores.
- b) Cooperativas de Productores
- c) Cooperativas de Participación Oficial.
- d) Sociedad Cooperativa de Intervención Oficial.
- e) Federación de Cooperativas.

IV.- Derecho de la Seguridad Social.

- a) Asalariados. IMSS.
- b) Burócratas ISSSTE.

c) Militares

Seguridad y Servicios Sociales del Ejército y la Armada.

Banco del Ejército y la Armada.

Dirección de Pensiones Militares.

C. O. V. E.

d) Infancia

I. N. P. I.

e) Vivienda

I. N. V.

f) Alimentación

CONASUPO.

g) Prestaciones Sociales en la Contratación Colectiva.

V.- Derecho de Mutualidades.

VI.- Derecho Asistencial.

a) Asistencia Pública

Orfanatos

Asilos

Casa de Estudiantes

Hospitales

Institutos Especializados

b) Asistencia Privada

Asociaciones

Fundaciones

Juntas de Socios o Asistencia.

VII.- Derecho Social Internacional.

a) Naciones Unidas

O. I. T.

Conferencias Internacionales de Seguridad Social.

F. A. O.

U. N. E. S. C. O.

O. M. S.

b) Unión Panamericana

O. E. A.

Consejo Interamericano Económico y Social

c) Organismos Interdependientes.

- 1.- Conferencia Iberoamericana de Seguridad Social. España.
- 2.- Alianza Cooperativa Internacional. Londres.
- 3.- Federación Internacional de Cooperadores. Hamburgo.
- 4.- Asociación Internacional de Seguridad Social, etc.

El Derecho Social impuso una actitud activa de organización de esfuerzos para el logro de tareas comunes sobre la base del respeto a la libertad de las personas y a la soberanía de los Estados.

El Derecho Social se basa en relaciones de la integración dinámica, no le bastan las de coordinación y las de supra o subordinación que eran las que dominaban en concepciones del Derecho anterior. El Derecho Social se define como una ordenación del Derecho en función de una integración dinámica, teleológicamente dirigida a la obtención de mayor bienestar social de las personas y de los pueblos mediante la justicia social.

En México nos dice el maestro Díaz Lombardo el Derecho Social responde a los grandes movimientos, a las realizaciones e ideales de la revolución mexicana sobre todo en materia obrera y agraria de seguridad social y de asistencia social.

Caen dentro de su campo de acción los Tribunales de Trabajo, los salarios mínimos, IMSS, el ISSSTE, los cuales en forma colegiada e institucional están organizados tripartitamente, igual sucede en la O.I.T.

El Derecho Social pretende integrar los Derechos de los patrones y --

trabajadores para dar plena satisfacción a las necesidades del orden y de paz social, de equilibrada armonía de los intereses de los unos y de los otros, indispensables para el progreso económico del país. Teniendo como base la confianza, es decir partiendo de intereses totalmente opuestos, el Estado interviene para conciliarlos, no mediante una actitud pasiva sino mediante una actitud activa, conciliarlos para que de esta manera sean satisfechas las pretensiones que de otra manera llegaría a ser perjudiciales.

Nos afirma el maestro Díaz Lombardo que para hacer realidad los postulados del Derecho Social de procurar solidaridad humana y una convivencia fecunda, deben revisarse las otras ramas del Derechos y los formalistas procedimientos que se tienen establecidos para darles agilidad, simplificando y acelerando en buena parte las formas conciliatorias para llegar a una justicia como es reclamada por nuestra Constitución, rápida y expedita. Y en orden internacional el Derecho Social debe ser de mayor eficacia a fin de lograr el acercamiento integrador, creador y constructivo entre Estados, gobiernos y pueblos, mediante el Derecho, la convención y la justicia en relaciones más humanas, más racionales, más cordiales, más amistosas, más solidarias, más justas.

CAPITULO II

LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA LEGISLACION MEXICANA

CAPITULO II

LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA LEGISLACION MEXICANA

a) EPOCA PRECOLOMBINA.

En la sociedad azteca existió la explotación del hombre por el hombre ya que se encontraba dividida en grupos sociales con intereses bien definidos. La jerarquía que predominó en la sociedad azteca, separaba a sus miembros en poseedores y desposeídos. Los que formaban el grupo de los poseedores eran los sacerdotes y guerreros. Y ocupando una posición intermedia, semejante a los actos anteriores, estaban los comerciantes.

Los grupos desposeídos o explotados, vinieron a constituirlos las castas de los Matzahuales, esclavos, mayeques y tamemes.

Los que sobresalieron de una manera notable en la vida pública fueron los individuos que formaron las castas de los guerreros y sacerdotes por el espíritu belicoso y religioso del pueblo azteca; eran seres privilegiados. Los comerciantes, adquirieron prestigio como clase social privilegiada, por la función tan importante que desempeñaron en la vida económica de los Aztecas, al impulsar el comercio y tener relaciones con pueblos no sometidos al poder de Tenochtitlan.

El trabajo de los desposeídos o explotados fue principalmente el de -

cultivar la tierra para sostener a las castas de los gobernantes y sacerdotes. Llegando también a dominar otros oficios, siendo los más importantes, el de la alfarería y manejo de piedras preciosas, oro, plata, etc.

Los únicos que trabajaron exclusivamente para su propio beneficio fueron los artesanos, clase igualmente explotada que la agricultura. Esta explotación se hizo más distinta a la institución de la esclavitud que existió en Yucatán.

Y los más explotados fueron los grupos de los huastecas y mayas, esto es la clase más explotada dentro del pueblo, ya que los huastecas se dedicaban a cultivar o comerciar con los productos de la zona huasteca, así como los mayas con el cultivo de sus productos. Y los mayas se dedicaban a cultivar el maíz, el cacao, el algodón, etc. y transportaban fuera sus productos.

En esta época se inicia una revolución y surge un nuevo movimiento, que es el movimiento social de liberación de la explotación en el momento de tener un sistema. Se dice que el movimiento revolucionario se inicia en Yucatán y comienza a desarrollarse en Yucatán, en el momento de tener un sistema.

3. ÉPOCA COLONIAL

Este período se caracteriza por el inicio de la explotación de la tierra por parte de los señores de la tierra, que comienzan a explotarla y a explotarla, lo que comienza a ser explotado por los señores de la tierra.

El movimiento de liberación de la explotación de la tierra se inicia en Yucatán y comienza a desarrollarse en Yucatán, en el momento de tener un sistema.

y humano. Las Leyes de Indias, trataron de mitigar las penurias que soportaron las clases trabajadoras de ese período histórico, resultando éstas lamentablemente un fracaso, porque jamás llegaron a aplicarse realmente.

"Este derecho social se inspiró en la generosidad de los reyes católicos, en las ideas de bondad y caridad de la Reina Isabel, en el cuidado del trabajo humano, en mandamientos de la más significativa protección humana que desgraciadamente no se cumplieron en la práctica". (60) Sin embargo se instituyeron escuelas de oficios para la enseñanza y habilitación de los indios al trabajo, hospitales y la institución de audiencias y corregidores para evitar su explotación inicua.

c) DE LA INDEPENDENCIA AL PORFIRIATO.

La Guerra de Independencia, iniciada en 1810, de carácter eminentemente político, no incluyó en sus planes los problemas sociales. La fundamental preocupación para los insurrectos era conseguir la independencia política de la Nueva España, abolir la esclavitud, asegurar el dominio de la Religión Católica y arrebatarse a los españoles europeos, el poder de la Nueva España, pues ni el Cura Don Miguel Hidalgo, ni Don Ignacio López Rayón, ni el Cura Don José María Morelos, ni Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero, mencionaron la cuestión social y la forma de remediarla.

A raíz de la promulgación del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 y de la Constitución de 4 de octubre del mismo año (y en casi todas las constituciones que le siguieron), hasta la que se expidió en 1857, se asentaba que entre las facultades del Congreso (o bien del Ejecutivo), -

estaba la de crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones, y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones. Encomienda a la policía de salubridad el cuidado de las cárceles, hospitales y casas de beneficencia que no fueran de función particular. Prolegómenos de los más elementales principios de protección social.

Pero donde se hace una elocuente y apasionada defensa de las causas sociales, es en la exposición de motivos de la Constitución Política de 5 de febrero de 1858. El ilustre constituyente Don Ponciano Arriaga, en su famosa pieza oratoria nominada "Voto del Sr. Ponciano Arriaga", expone en forma valiente y clara, la causa fundamental de la miseria del pueblo mexicano (el absoluto derecho de propiedad de la tierra) que por ser la época en que se decía, representaba una verdadera revolución social.

Se apoya el constituyente en el juicio de los hombres más eminentes que han observado, que (61) "mientras pocos individuos están en posesión de inmensas e incultas tierras, que podrían dar subsistencia para mucho millones de hombres, un pueblo numeroso, crecidas mayorías de ciudadanos, gimen en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria, ni trabajo". Concluía afirmando que así ningún pueblo puede ser libre, ni mucho menos venturoso por más leyes que se proclamen.

Esto no quiere decir que el Sr. Don Ponciano Arriaga negara el derecho de propiedad, al contrario, afirmaba que este derecho es muy necesario, sola

(61) MORENO DANIEL. Derecho Constitucional Mexicano. P. 171.

mente que debe ejercitarse en función de la sociedad, consideraba ésta como ente real, dotado de vida propia, para que a su vez la sociedad pueda garantizar a sus miembros una vida decorosa; (utilizando las palabras del propio autor): (62) "garantizar al trabajador los goces sociales que resultan del progreso de la civilización". La sociedad debe basarse sobre el derecho de propiedad, entendido éste como facultad de todo hombre de gozar y disponer libremente del fruto de su trabajo.

Los neofeudalistas de la Nueva España, por voz del ilustre jurista -- Don Ignacio L. Vallarta, respondieron a las inquietudes de Arriaga. En efecto, Vallarta aunque aceptaba la deplorable situación social que prevalecía, se expresó -- diciendo que nada se podía hacer para remediarla en virtud de los principios consagrados por el liberalismo económico de "dejad hacer, dejad pasar".

Como resultado de toda esta infructuosa polémica, en la Constitución de 1857 solamente se captó la libertad de trabajo, pero nada de beneficios sociales; -- se estableció el sufragio universal y así se consignaba la igualdad absoluta de las -- masas sociales, que al no tener nada en común y al exagerarse en la práctica esta -- igualdad, se fomentaba la desigualdad, con el establecimiento de privilegios y -- exenciones en favor de los económicamente capacitados.

Al consolidarse la República, con la caída del Imperio de Maximiliano, en 1867, se experimentó un avance en el aspecto político; se depuró y unificó el gobierno y se consiguió la estabilidad de las instituciones; pero el aspecto económo

(62) IBIDEM.

mico-social seguía en situaciones deplorables, pues el erario nacional tenía que afrontar deudas de todo género.

Con las Leyes de Reforma, el Gobierno de Juárez, adquirió el control de las Instituciones de Previsión Social, pues en la Ley de Nacionalización de los bienes Eclesiásticos, de fecha 12 de julio de 1859, en el artículo 60.(63), se dispuso que los conventos, archicofradías, cofradías, congregaciones o hermandades religiosas, quedaban suprimidas y en el Decreto del Gobierno de fecha 2 de febrero de 1861, se ordenaba que los Hospitales y establecimientos de beneficencia quedaban secularizados.

Esto significaba solamente el paso de la sociedad de socorros de carácter religioso, a las sociedades laicas pero en el fondo la Previsión Social muy pocos progresos experimentaba. Ignacio Ramírez(64), ofrece una imagen exacta de la situación del siervo diciendo: "son una cuña que se exprime y se abandona", y la finalidad de la Seguridad Social es justamente, evitar que el hombre, cualquiera que sea su dependencia económica, sea exprimido y abandonado como un pedazo de madera (cuña)".

Sin embargo, algunos avances se consiguieron al establecerse la República, pues el Código Civil del Distrito Federal de 1870 incluyó algunas disposiciones tendientes a proteger al trabajador de las fábricas. Si bien la industria no tenía la importancia que para esta época había adquirido en Europa, las fábricas y los

(63) CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ MARTHA. El Derecho Agrario en México.p.168 y sig.

(64) COSSIO VILLEGAS D. Historia Moderna de México.

grandes talleres se multiplicaron a tal grado que los artesanos se vieron obligados a dejar sus pequeños talleres para ingresar a la clase proletaria. Muy pronto el espíritu de solidaridad gremial de estos artesanos se contagió a la nueva clase de la borante, formándose grupos más compactos, dispuestos a defender sus intereses en contra del capital. Surge un nuevo mutualismo, especie de alianza guerrera, entre los jornaleros y una nueva política de tendencia marcadamente socialista y anticapitalista. (65) Las doctrinas de los Socialistas Utópicos que anteriormente citamos, inspiraron a los obreros mexicanos para crear una nueva doctrina, cuyas características más notables eran el mutualismo y el cooperativismo. Se luchaba por aumento de salarios y reducción de las horas de trabajo, amenazando con una revolución social.

La prensa era el más eficaz medio de difusión de las ideas. En el periódico "El Obrero Internacional", escribía Ricardo Velati advirtiendo que "los trabajadores todos del Universo, cansados ya de ser esclavos y de ser víctimas de la ambición desenfrenada de los capitalistas, trabajan sin descansos por ser libres" y que el sistema cooperativista era el medio idóneo para evitar la guerra social, porque resulta más ventajoso que el mutualista. Las ideas de Velati pronto fueron secundadas por otros periódicos; por mucho que se defiendan a las sociedades mutualistas, nunca los argumentos serán tan sólidos para convencer. En Inglaterra, Francia, Italia y Alemania, se ha experimentado con gran éxito el cooperativismo, porque éste libera al trabajador de la miseria y de la guerra venenosa del hambre y la co-

(65) LOPEZ APARICIO ALFONSO. El Movimiento Obrero de México. p. 30.

dicia del capital que, hoy más que nunca decían " es el mayor y más encarnizado enemigo del trabajo". En una agrupación mutua el capital del socio ni le produce, ni jamás vuelve a su poder; al morir no puede legar a sus hijos ni un pequeño patrimonio; en cambio, el socio de una sociedad cooperativa, si se enferma, es auxiliado al igual que en el mutualismo; pero si muere, tiene la absoluta libertad para legar su cupón o capital a la persona o personas que quiere, siendo éstas las dueñas de él, y por consiguiente, también de las utilidades que produzca. Si el socio carece de trabajo, no tiene necesidad de ser explotado por un especulador sin conciencia; le basta para salvar su miseria el pedir a la compañía los efectos que son de primera necesidad..." Y consideraban que la huelga era el arma más efectiva para lograr sus propósitos.

Las fuerzas conservadoras también argumentaban que el procedimiento huelguístico no sólo no era necesarios, sino perjudicial, porque si el propietario engaña, roba y hostiliza al trabajador, éste debe acudir a los tribunales para reclamar sus derechos. En el código Civil encuentran las disposiciones que regulan el servicio personal, porque "¿Qué son las huelgas sino la vagancia disfrazada con la máscara de la necesaria y noble determinación? ¿Qué son las huelgas sino la muerte de la industria, del comercio y de la agricultura? ¿Qué son las huelgas sino la peligrosa semilla de las revoluciones y de disolución social?.

Todas estas ideas revolucionarias provocaron la venturosa transformación de las Instituciones de Previsión Social que nos trajeron con la conquista los españoles, para surgir con características propias y exclusivas, a través del derecho

social consignando en nuestra Carta Magna de 1917.

LA CONSTITUCION DE 1917. Antes de referirnos a la Constitución de 1917 y al capítulo que contiene el Derecho Social, es muy conveniente señalar las causas económico-sociales que lo generaron.

Con el advenimiento del gobierno del General Porfirio Díaz, justo es decirlo, devino una época de paz y trabajo que, si bien es cierto que la supo aprovechar la clase en el poder, también es cierto es que significó la consolidación de la tambaleante economía del país.

El error del gobierno del General Díaz consistió en no haberse preocupado por la instrucción del indio; porque si bien es cierto que las vías férreas -- que se extendieron por diversos ámbitos del territorio, por la ocupación que ofreció y por la comunicación que introdujo, hicieron ingresar a los pueblos más alejados, a la clase activa y útil de la población nacional, ello no fue suficiente para resolver los problemas sociales, producto de las guerras intestinas que había padecido México; además de que propició la esclavitud en nuestro país de las más variadas formas posibles.(66) Pretender atribuir a él sólo el estancamiento del progreso y el origen de todos los males sociales es injusto. La responsabilidad es de todos sus correligionarios y de él mismo que aceleraron el proceso de descomposición del régimen

(66) KENNETH TORNER, JOHN. México Bárbaro.

semifeudal que sostenían. De aquel ayer a nuestro días hay diferencia radical, aún cuando no se han resuelto todos los problemas ni satisfecho todas las necesidades, -- por ejemplo: basta dirigirse por alguno de los caminos vecinales para encontramos de inmediato con las chozas (que en nada han cambiado), de nuestros hermanos del campo, en donde las condiciones sociales se califican por su total ausencia. -- Un crecido número de mexicanos aún carece de los más elementales servicios públicos, y a quienes no han llegado todavía los beneficios de la Revolución. Porque -- hoy como entonces, puede distinguirse el control del poder público; hoy como entonces; las ganancias son para los capitales extranjeros; hoy como entonces, es perfectamente posible distinguir los equivalentes a los Braniff, los Ivez Limantour y de más familias afortunadas de la época de oro de Don Porfirio y, finalmente, hoy como entonces, se pretende ocultar la realidad social a los ojos del mundo, mostrando Museos de Historia, Ciudades Progresistas, Centros Hospitalarios Tipo y hasta Ciudades Jardín habitadas por unos cuantos afortunados mexicanos; no obstante se han logrado importantes progresos.

Ahora se pregona con bombos y platillos el fraccionamiento de los -- grandes latifundios (aunque todavía queden algunos para no desearlos); pero es que la posesión de la tierra ha dejado de ser el negocio lucrativo que antes fué; ahora -- los grandes capitales se invierten en la industria, la Banca y el Comercio y en estos renglones tan importantes de la economía nacional, también ahora, las clases altas medran al amparo de las fímidas disposiciones legales.

Rebela que los beneficios de las instituciones surgidas a su amparo, --

constituyen patrimonio exclusivo de unos cuantos y se escatimen a quienes sufrieron en carne propia los efectos de la Revolución.

Para comprender el por qué del movimiento social a que nos referimos, y advertir la raíz de la Seguridad Social en México, es necesario que recordemos algunos de los acontecimientos más notables, acaecidos en la época que --- bien podemos calificar de prerevolucionaria. Nos servirá también para explicar la situación social de la población, y que nos parece increíble, sobre todo, por la in_ formación tan exagerada que nos llega.

En la Historia Moderna de México, escrita por Daniel Cossío Ville-- gas, nos informamos de algunos hechos que a continuación señalamos.

En 1877, los trabajadores de la Fábrica "El Aguila", en Contreras, - protestaron en contra de la determinación patronal de aumentar el descuentos a sus salarios, de 3 a 6 por ciento, con el pretexto de asegurar mejor la salud y la salva_ ción espiritual de los operarios, aumentando el número de médicos y confesores. Pe_ ro estos trabajadores, mejor prefirieron formar ellos por su cuenta y riesgo un fondo de ahorros para sufragar los gastos del culto y de las escuelas; costear la policia_ cía, el mantenimiento de los presos, viudas e inválidos; de un médico, un farmacéutico y una botica. El fondo lo formarían con las aportaciones de los mismos trabajadores, para que tuvieran derecho a "dos misas los días festivos, a la asistencia gratuita -- del médico, farmacéutico y maestro" y al pago de pensiones para viudas y víctimas de accidentes. No se requiere de mayor esfuerzo para observar que en estas formas de protección social, se encuentra la fuente del moderno derecho de Previsión So--

cial.

Las Leyes penales, tanto del Distrito y Territorios Federales, como - de la mayor parte de los Estados, sancionaban el hecho de que los patrones dieran a sus trabajadores en pago de sus servicios, tarjetas, fichas o cualquier otro objeto, que no corriera como moneda en el mercado, bajo la pena de multa por el doble de lo así pagado, pero, para desgracia del trabajador, que forzosamente debían ser - cambiados en las tiendas de raya, so pena de despido inmediato. Esta situación era perfectamente conocida por el gobierno, pero la acción oficial estaba ciegamente - influenciada por las ideas liberales e individualistas, que aconsejaban la absten-- ción absoluta del Estado en asuntos económicos, porque había que respetar las le-- yes económicas de la oferta y la demanda. Guillermo Prieto, decía "No era posi-- ble, reglamentarlo como se había hecho antes bajo el disfraz de una irreflexiva fi-- lantropía". El obrero no necesitaba de esta clase de ayuda, pues nadie, mejor que el patrono, tenía interés en conservarlo bueno, sano y fuerte para el trabajo, como el amo a su caballo, pues la filantropía y la caridad adormecen y destruyen la ener-- gía humana y su capacidad creadora. Se defendía con interés la tesis de que la fuer-- za de trabajo, como cualquier objeto, se cotiza en el mercado.

Se decía que los trabajadores eran unos ingratos y revoltosos puesto - que no apreciaban los esfuerzos del Gobierno del General Díaz, pues durante este lapso se aumentó el número de fábricas que proporcionaban ocupación a un mayor - número de personas y que, gracias a la moderna maquinaria utilizada, el trabajador se fatiga menos y gana más.

El Estado aplicaba con fidelidad los principios liberales de "dejar hacer y dejar pasar", que además le resultaba muy cómodo y, en esa virtud, respondía siempre con un "no debemos intervenir" a las justas peticiones de los obreros.

Los niños y las mujeres eran explotados en forma impía; se tenían noticias de que en las factorías de Atlixco, trabajaban niños menores de 5 años. En el Distrito Federal se observaba situación parecida, y por ello el Gobierno local dispuso que todos los niños que distribuían el periódico, asistieran a las escuelas nocturnas. Esta medida fue pronto secundada por los demás Estados.

La prensa, por su parte, significó el medio más idóneo para difundir las ideas utópicas que en otros países ya se practicaban. El periódico "El Hijo del Trabajo" preguntaba en 1883 que hasta cuándo las autoridades mexicanas, aprovecharían el ejemplo de los rusos sobre el trabajo de los menores.

Las huelgas se sucedían sin descanso y los patronos respondían cerrando los centros de trabajo o despidiendo en masa a los huelguistas. José María González a quien citamos antes, publicó un artículo que por su contenido, más bien -- constituyó una amenaza, como protesta por el cese de los obreros.

En estas circunstancias, la Constitución Política de 1917 no fue el producto de las inquietudes políticas, como lo fueron las que le antecedieron, sino más bien el producto de las inquietudes de carácter económico-social. Esa inquietud -- fue alimentada o atacada, según el caso, por los partidos políticos que se disputaban la hegemonía del poder, para implantar sus respectivos ideales. Es el Partido Liberal, el que con más fidelidad y energía reflejaba el sentir popular y así se confir

ma con el Programa que éste elaboró en 1906 para proponer una serie de reformas a la Constitución de 1857; una de las más trascendentales, la inclusión de un artículo especial destinado a regular las relaciones entre el capital y el trabajo. (67)- A continuación citamos los puntos más importantes y que a nuestro juicio tienen con tenido eminentemente social.

Se proponía el establecimiento del salario mínimo y la duración máxima de la jornada diaria; la reglamentación del servicio de los domésticos y del traba jo a domicilio; la adopción de las medidas pertinentes a fin de evitar que los patr onos, con el trabajador a destajo, violaran las disposiciones relativas al salario mi nimo y jornada máxima; la prohibición absoluta del empleo de niños menores de 14 años en el trabajo; obligar a los dueños de minas, fábricas, talleres, etc., a ma ntener en las mejores condiciones de higiene y seguridad, la vida del operario, la ob ligación de los patronos y propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a lo s tr abajadores cuando la naturaleza del trabajo de éstos lo exiga; igualmen te, esta ble ce r la obligación de pagar indemnización por accidentes de trabajo, y hacer ob ligatorio el día de descanso dominical. Pero estas reformas no se realizaron, sino hasta 1917.

En el Plan de San Luis, documento que marca el principio del movimi en to social revolucionario, no se hablaba de reformas sociales. En el Plan de Ayala, que le siguió, se reconocía que la condición social no había cambiado, porque lo s latifundios seguían existiendo bajo la mirada complaciente del señor Madero.

(67) TRUEBA URBINA, ALBERTO. Nuevo Derecho del Trabajo. p.20.

Don Venustiano Carranza, en uno de los considerandos de las Adiciones del Plan de Guadalupe, prometió que expediría y pondría en vigor la legislación para mejorar las condiciones del peón rural, del obrero, del minero y en general, de las clases proletarias; además, ofrecía un programa completo de revolución social, y en esta promesa se refería a las leyes agrarias para la formación de la pequeña propiedad, así como leyes relativas a la explotación de las minas, petróleo, agua, bosques y demás recursos naturales.

Los intentos para resolver los problemas sociales por medio de una adecuada legislación laboral, se manifestaron en varios Estados. Así, el 30 de abril de 1904, a iniciativa de José Vicente Villada, Gobernador del Estado de México, se expidió una Ley del Trabajo en la que se asentaban las bases para solucionar los problemas surgidos por los riesgos profesionales. Dos años después, el 2 de noviembre de 1906, el Gobernador de Nuevo León, General Bernardo Reyes, expidió otro Código laboral en el que se aceptaba ya la teoría de que la responsabilidad de los accidentes debía recaer en la industria misma y no en el patrón como riesgo inherente al contrato de trabajo.

El Lic. Gustavo Arce Cano, en su obra "Los Seguros Sociales en México", nos recuerda que por primera vez se hace referencia a los seguros sociales en México en el artículo 135 de la Ley del Trabajo, expedida en Yucatán el 11 de diciembre de 1915, por el General Alvarado, y que decía (68) "El Gobierno fomentará una asociación mutualista, en la cual se aseguran los obreros contra los

(68) ARCE CANO, GUSTAVO. Los Seguros Sociales en México. p. 70.

riesgos de vejez y muerte".

La Comisión encargada del estudio de las Reformas y Adiciones al -- Artículo 5o. en la sesión del día 12 de diciembre de 1916, presentó el proyecto cu yos motivos expusieron diciendo: (69).." Juzgamos, asimismo que la libertad de - trabajo debe tener un límite marcado por el derecho de las generaciones futuras. Si se permitiera al hombre agotarse en el trabajo, seguramente que su progenie resulta ría endeble y quizá degenerada y vendría a constituir una carga para la comunidad. Por estas observaciones proponemos se limiten las horas de trabajo y se establezca - un día de descanso forzoso en la semana, sin que sea precisamente el domingo. Por una razón análoga creemos que debe prohibirse a los niños y a las mujeres el trabajo nocturno en las fábricas".

"Ha tomado la Comisión estas últimas ideas, de la iniciativa presentada por los diputados Aguilar, (Heriberto) Jara y Góngora. Estos ciudadanos proponen también que se establezca la igualdad de salario en igualdad de trabajo; el derecho a indemnizaciones por accidentes del trabajo y por enfermedades causadas directamente por ciertas ocupaciones industriales..."

Se advierte de inmediato que el criterio dogmático que privó en el - Constituyente de 1857, estaba totalmente ausente en el de Querétaro. En aquel había muchos técnicos del derecho que, por lo mismo, no aceptaba la inclusión de disposiciones de carácter social en un Código tradicionalmente orgánico. Ahora había re-----
(69) MORENO, DANIEL. El Congreso Constituyente de 1916-1917. pp. 42 y sig.

representantes surgidos de los estratos sociales cuyos intereses estaba en juego. Representantes del campo y de las fábricas, que desconocían los cánones de la jurisprudencia. Por eso no sólo se atrevían a proponer semejantes inserciones, sino que las defendieron con verdadera pasión, logrando que en la Ley Suprema de la República quedaron consignadas las disposiciones que salvarían al trabajador de la miseria.

Después de muchas acaloradas discusiones acordaron que la materia del trabajo y la previsión quedara comprendida en un capítulo especial de la Constitución, y así fué como se elaboró el Capítulo del Trabajo y la Previsión Social, cuyo artículo único es el número 123. (70) De este fundamental catálogo de derechos, había de surgir la base jurídica para expedir la Ley del Seguro Social. En efecto, la fracción XXIX, del Artículo 123 se dispuso lo siguiente.

"XXIX.- Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de ésta índole, para difundir e inculcar la previsión popular".

Se puede advertir fácilmente que en esta disposición se encuentra la base del Moderno Seguro Social, solamente que se pretendía implantar un seguro social optativo, todavía con las características liberales de la época que aparentemente quedaba atrás.

Y en esta forma de nada o poco servía una disposición de tanta magni

(70) IBIDEM. p. 45.

tud; había que obligar al trabajador a asegurarse. Para hacer operante el nuevo -- criterio de Seguridad Social, había que reformar la Constitución y es así que el 6 de septiembre de 1829 se publicó en el Diario Oficial el nuevo texto de la frac--- ción XXIX, como actualmente la conocemos.

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

Con este nuevo texto ya era posible establecer el Seguro Social de -- carácter obligatorio. Así nace la Seguridad Social en México.

LA LEY DEL SEGURO SOCIAL. Las leyes no crean las condiciones - sociales, sino solamente regulan las relaciones humanas. Pero la Ley del Seguro So_ cial, y en general la legislación sobre la Seguridad Social. a manera de excepción, no se limita a contemplar el orden social establecido, sino que, por el contrario, se hace eco de las condiciones sociales, busca las soluciones que sean acordes con las aspiraciones y nuevas necesidades humanas. En la legislación sobre Seguridad Social muchos de los principios jurídicos tradicionales, entre ellos la Autonomía de la Vo- luntad, sufren cambios fundamentales. El Proyecto de Ley del Seguro Social fue con- cluido el 10 de marzo de 1942.

El Capítulo Primero de esta Ley comprende las disposiciones de carác_ ter general como son las que definen lo que debe entenderse por Seguro Social; los riesgos que protege la Ley; los sujetos asegurables; el organismo administrador; las - obligaciones de los patronos y de los derechos de los beneficiarios (suspensión, --

prescripción y alcances de estos derechos).

Art. 1o. La Presente Ley es de observancia general en toda la República , en la forma y términos que la misma establece. (*)

Art. 2o. La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el Derecho Humano a la Salud, la Asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. (*)

El Seguro Social se definió, siguiendo el criterio de León Duguit según lo manifiestan expresamente los comisionados en la exposición de motivos; como un servicio público de carácter obligatorio, entendiéndose por servicio público - "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes por ser indispensable por la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social y porque, además, es de tal naturaleza que no puede ser completamente eficaz sino mediante la intervención del Estado".

Este servicio público se estableció con el carácter de obligatorio, en razón de las experiencias recogidas de los intentos frustrados por resolver la imprevisión del trabajador, pues dejar al arbitrio de él su aseguramiento, equivale a abandonarlo a su propia suerte .

Debemos hacer notar que en la Ley se concede un seguro en contra de la cesantía en edad avanzada y en la Constitución se establece el seguro en contra del riesgo de la cesantía involuntaria del trabajo. Siendo el salario la única fuente de ingresos de los trabajadores, todo acontecimiento que provoque su falta o dismi-

(*) LEY DEL SEGURO SOCIAL .Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de marzo de 1973

nación, representa un perjuicio trascendente en la economía familiar; por eso el constituyente concedió igual importancia a toda contingencia que impidiera al trabajador la percepción de su salario, como son las enfermedades, la desocupación y la muerte. De aquí la estabilidad del trabajador en su empleo sea tan importante. Por eso no existe una explicación lógica para condicionar la cesantía al hecho de la edad avanzada, si por otra parte se autoriza al patrono a suspender o terminar la relación de trabajo por medio del paro. Si bien es cierto que el patrono debe indemnizar al trabajador cesante, la misma prestación se concede al accidentado. Y, sin embargo, para esto último existe un seguro incondicional, en cambio para el riesgo del paro forzoso no hay seguro.

En cuanto a los sujetos asegurables, la ley exige la existencia de un contrato de trabajo, de sociedad o de aprendizaje. Este requisito ha generado un número exagerado de reclamaciones, dificultando así al Instituto la aplicación del Régimen del Seguro Social Obligatorio, pues mientras éste afirma que tal o cual trabajador debe afiliarse, el patrono, y muchas veces el propio trabajador, afirman lo contrario, porque sus relaciones de trabajo no están sujetas a un contrato de trabajo estableciéndose una polémica con frecuencia sin solución jurídica. Esta situación obedece a la dificultad para determinar los límites del contrato de trabajo, en relación a las demás convenciones que se refieren a la prestación de servicios. No vamos a negar o a sostener la existencia del contrato de trabajo, porque esta cuestión ha sido ya superada en la Doctrina. Mientras el criterio para el aseguramiento sea el mismo, el problema subsistirá.

Para la organización y administración de los bienes y servicios que proporciona el Seguro Social, fué necesario crear un organismo dotado de capacidad jurídica, con todas las atribuciones y características de la persona; con el nombre de Instituto Mexicano del Seguro Social y domicilio en la Ciudad de México; publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de marzo de 1973.

Se estableció la obligación para los patronos de inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Seguro Social, avisando oportunamente de las altas y bajas de su personal, así como de las variaciones de los salarios de cada uno de ellos, bajo severas penas en caso de omisión. Esta medida es indispensable para evitar, hasta donde sea posible, la evasión de obligaciones. Asimismo, se consignan los requisitos para que los beneficiarios puedan disfrutar de los servicios. Un asunto de suma trascendencia es el tiempo en que prescriben las acciones para reclamar las prestaciones, así como las situaciones que se presentan cuando los contratos de trabajo conceden beneficios en mayor o menor cuantía que el régimen obligatorio del Seguro Social. En cada caso la Ley ofrece la solución: siempre aplicando el principio general de Derecho, de proteger al trabajador.

En el capítulo II de la Ley del Seguro Social de 1973 se establece el concepto de salario y la cuantía de las cuotas que deben cubrir los sujetos aportantes para integrar el patrimonio del Instituto. En cuanto al salario, el concepto es el mismo que se establece en la Ley Federal de Trabajo.

Art. 32.- Para los efectos de esta ley el salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, --

prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios. No se tomarán en cuenta, dada su naturaleza, los siguientes conceptos:

- a) Los instrumentos de trabajo, tales como herramientas, ropa y --- otros similares;
- b) El ahorro cuando se integre por un depósito de cantidad semanal o mensual igual del trabajador y de la empresa; y las cantidades otorgadas por el patrón para fines sociales o sindicales;
- c) Las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las Participaciones en las utilidades de las empresas;
- d) La alimentación y la habitación cuando no se proporcionen gratuitamente al trabajador, así como las despensas;
- e) Los premios por asistencia; y
- f) Los pagos por tiempo extraordinario, salvo cuando este tipo de servicios esté pactado en forma de tiempo fijo. (*)

La fijación del salario es de vital importancia para el Instituto, porque es la base para calcular las aportaciones de los Contribuyentes.

Art. 33.- De acuerdo con el salario base de cotización que perciban los asegurados, quedarán comprendidos en alguno de los siguientes grupos:

(*) LEY DEL SEGURO SOCIAL. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de marzo de 1973.

Grupo	Salario más de	Diarío Promedio	Hasta
K	\$	\$ 26.40	\$ 30.00
L	30.00	35.00	40.00
M	40.00	45.00	50.00
N	50.00	60.00	70.00
O	70.00	75.00	80.00
P	80.00	90.00	100.00
R	100.00	115.00	130.00
S	130.00	150.00	170.00
T	170.00	195.00	220.00
U	220.00	250.00	280.00
W	280.00	-----	-----

En el caso de sujetos no asalariados comprendidos en el artículo 12, -
la base de cotización se determinará en razón al ingreso promedio anual. (*)

El Capítulo III de la Nueva Ley del Seguro Social de 1973, se refiere
al Seguro de Riesgos Profesionales, como son los accidentes en el trabajo, las enfer-
medades profesionales y los accidentes en tránsito. Se define, en primer lugar, lo -
que se entiende por accidente de trabajo y en este aspecto, como en otros más, la -
Ley del Seguro Social remite a la Ley Federal del Trabajo. Igual criterio adopta -
cuando define las enfermedades profesionales.

(*) IBIDEM.

Art. 48.- Riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo.

Art. 49.- Se considera accidente de trabajo, toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualquiera que --
sea el lugar y el tiempo en que se preste.

También se considerará accidente de trabajo el que se produzca al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del --
trabajo, o de éste a aquél.

Art. 50.- Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo, o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar --
sus servicios. En todo caso, serán enfermedades de trabajo las consignadas en la Ley Federal del Trabajo. (*)

El problema surge cuando el legislador pretende evaluar el daño que --
ocasionan los riesgos profesionales, por medio de coeficientes constantes, provocando situaciones injustas en su aplicación, pues la determinación del grado de incapacidad de ganancia es un problema sumamente difícil, porque no existe un concepto
uniforme y totalmente objetivo, sino que forzosamente debe atenderse a circunstancias propias del sujeto que sufre el daño.

(*) IBIDEM.

La comisión de expertos de la Organización Internacional del Trabajo, en 1936, concluía reconociendo la dificultad que representa encontrar una solución a este problema en los siguientes términos (71): "...¿Es muy claro el concepto mismo de la invalidez física? ¿Es posible admitir que la validez de un hombre normal se considera igual a 100 y evaluar cada función o cada órgano del cuerpo humano mediante un coeficiente que corresponda al lugar que ocupa en el conjunto? ... Más si se quiere plantear la cuestión de saber si existe o no una base seria que permita medir la invalidez física resultante de la pérdida de una función de un órgano, y admitiendo que este problema pueda ser resuelto, ¿Permitirán evaluar equitativamente los coeficientes de invalidez física así obtenidos el daño económico muy variables según los individuos, especialmente según su edad y profesión..."

El Seguro de Riesgos Profesionales tiene como finalidad la reparación del daño sufrido, es decir, la pérdida de salario. Por consiguiente, la evaluación debe basarse fundamentalmente en la capacidad de ganancia individual que existía antes del accidente. Y en esa virtud, resultará una prestación distinta en cada caso; sin embargo, para evitar la indebida utilización del arbitrio, es indispensable la existencia de coeficientes que permitan una apreciación lo más objetiva posible. Los recursos económicos necesarios para financiar esta rama del seguro, son aportados en su totalidad por los patronos, o mejor dicho, por la empresa, en razón del riesgo que la propia actividad representa. Esta circunstancia obedece a la conclu--

(71) O.I.T. La Seguridad Social. Estudio Internacional. Ginebra. 1950

sión a que han llegado los sostenedores de la Teoría del Riesgo Profesional, que -- afirman que por el sólo hecho de que se instale una empresa, cuyo funcionamiento producirá invariablemente daños al trabajador, congénitos al funcionamiento del - equipo industrial, es la propia empresa la que debe soportar la carga financiera.

La Teoría del Riesgo Profesional, "nació a fines del siglo pasado, en Europa, imponiéndole a los empresarios la obligación de resarcir a sus trabajadores de los accidentes o enfermedades que contrajeran en el trabajo". (72)

Los Seguros Sociales en Alemania fueron creados por Bismarck, res-- tringiendo también el derecho de asociación profesional. Universalizándose la res-- ponsabilidad objetiva de los patronos en relación con las riesgos profesionales de - sus trabajadores.

"En las Leyes de 30 de abril de 1904 fué prohibida esta teoría en Mé-- xico de José Vicente Villada y en la del 9 de noviembre de 1906 de Bernardo Re-- yes, en el Estado de Nuevo León. Dichas leyes adoptaron la Teoría del Riesgo Pro-- fesional mediante el pago de responsabilidad civil del empresario a los trabajadores, salvo los casos de fuerza mayor extraña a la industria, negligencia o culpa grave de la víctima e intención del operario de causarse el daño".

Cuando se promulgó la Constitución de 1917, se creó con carácter - social la obligación de los patronos de responder por los accidentes y enfermedades profesionales de los trabajadores, en la fracción XIV del Artículo 123 y en la frac--

(72) ALBERTO TRUEBA URBINA. Nuevo Derecho del Trabajo. 2a. Ed. Edit. Po-- rruá, S.A. México 1972. pág. 397.

ción XV la obligación de los mismos de observar en sus establecimientos los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en los términos siguientes:

"XIV.- Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridos con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente la incapacidad temporal o permanente para trabajar, - de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrón contrate el trabajo por un intermediario.

XV.- El patrón estará obligado a observar en la instalación de sus establecimiento, los preceptos legales sobre higiene y salubridad, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes".

Para llegar a este concepto, fue necesaria una penosa evolución a través de las diversas legislaciones. En un principio, se sostuvo la Teoría de "La Culpa". El patrono era culpable del origen de los riesgos profesionales al instalar su industria en condiciones desfavorables; pero a menudo resultaba casi imposible para el trabajador, probar la negligencia y culpa del patrono. Entonces se acudió a la Teoría de la "Responsabilidad Contractual"; los exponentes de esta teoría sostenían

que los riesgos del trabajo son consecuencia lógica y natural de la propia actividad humana, independientemente de la empresa; quien trabaja está expuesto a algún riesgo, por tanto, son una consecuencia normal del contrato de trabajo, y el asalariado, al aceptar el empleo, está aceptando el riesgo. Con esta Teoría, el trabajador quedaba igual o peor que antes. Por eso se pensó en la Teoría del "Riesgo Profesional o Riesgo Creado", que es la adoptada por nuestra legislación. El concepto adoptado por la Seguridad Social, ha cambiado el que sostiene la Teoría del Riesgo Creado; la obligación de reportar las cargas financieras ya no corresponde ni al patrono, ni a la empresa, corresponde a la colectividad entera a través del Seguro Social. (73)

Si el riesgo profesional provoca una incapacidad para el trabajo, el asalariado percibe un subsidio en dinero, ya sea en pagos periódicos o en una sola vez.

Art. 65.- El asegurado que sufra un riesgo de trabajo tiene derecho a las siguientes prestaciones en dinero:

1.- Si lo incapacita para trabajar recibirá mientras dure la inhabilitación, el 100% de su salario, sin que pueda exceder del máximo del grupo en el que estuviese inscrito. Los asegurados del grupo "W" recibirán un subsidio igual al salario en que coticen.

El goce de este subsidio se otorgará al asegurado entre tanto no se de

(73) MORONES PRIETO. Ob. cit. p. 68.

clare que se encuentra capacitado para trabajar, o bien se declare la incapacidad permanente parcial o total, en los términos del reglamento respectivo;

II.- Al ser declarada la incapacidad permanente total del asegurado, éste recibirá una pensión mensual de acuerdo con la siguiente tabla:

SALARIO DIARIO

Grupo	Más de	Promedio	Hasta	Pensión mensual
K	\$-----\$	26.40	\$ 30.00	\$ 633.60
L	30.00	35.00	40.00	840.00
M	40.00	45.00	50.00	1,080.00
N	50.00	60.00	70.00	1,440.00
O	70.00	75.00	80.00	1,800.00
P	80.00	90.00	100.00	2,025.00
R	100.00	115.00	130.00	2,587.50
S	130.00	150.00	170.00	3,375.00
T	170.00	195.00	220.00	4,095.00
U	220.00	250.00	280.00	5,250.00
W	280.00	----	-----	-----

Los trabajadores inscritos en el grupo "W" tendrán derecho a recibir una pensión mensual equivalente al setenta por ciento del salario en que estuvieren cotizando. En el caso de enfermedades de trabajo se tomará el promedio de las cincuenta y dos últimas semanas de cotización, o las que tuviere si su aseguramiento fuese por un tiempo menor.

Los trabajadores incorporados al sistema de porcentaje sobre el salario conforme al artículo 47 de esta Ley, percibirán pensión equivalente, en los siguientes términos:

El ochenta por ciento del salario cuando este sea hasta \$80.00 diarios, el setenta y cinco por ciento cuando alcance hasta \$170.00 diarios y el setenta por ciento para salarios superiores a esta última cantidad.

III.- Si la incapacidad declarada es permanente parcial, el asegurado recibirá -- una pensión calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidad contenida en la Ley Federal del Trabajo, tomando como base el monto de la pensión que correspondería a la incapacidad permanente total. El tanto por ciento de la incapacidad se fijará entre el máximo y el mínimo establecido en dicha tabla; teniendo en cuenta la edad del trabajador, la importancia de la incapacidad, si ésta es absoluta para el ejercicio de su profesión aún cuando quede habilitado para dedicarse a otra, o que simplemente hayan disminuído sus aptitudes para el desempeño de la misma o para ejercer actividades remuneradas semejantes a su profesión u oficio.-- Si el monto de la pensión mensual resulta inferior a doscientos pesos, se pagará a opción del asegurado, en sustitución de la misma, una indemnización global equivalente a cinco anualidades de la pensión que le hubiese correspondido.

Art. 71.- Si el riesgo de trabajo trae como consecuencia la muerte del asegurado, el Instituto otorgará a las personas señaladas en este precepto las siguientes prestaciones:

- I.- El pago de una cantidad igual a dos meses del salario promedio del grupo de cotización correspondiente al asegurado en la fecha de su fallecimiento. Este pago se hará a la persona, preferentemente familiar del asegurado, que presente copia del acta de defunción y la cuenta original de los gastos de funeral. En ningún caso esta prestación será inferior a \$1,500.00, ni excederá de la cantidad de \$12,000.-
- II.- A la viuda del asegurado se le otorgará una pensión equivalente al cuarenta por ciento de la que hubiese correspondido a aquél, tratándose de incapacidad permanente total. La misma pensión corresponde al viudo que estando totalmente incapacitado, hubiera dependido económicamente de la asegurada;
- III.- A cada uno de los huérfanos que lo sean de padre o madre, que se encuentren totalmente incapacitados, se les otorgará una pensión equivalente al veinte por ciento de la que hubiese correspondido al asegurado tratándose de incapacidad permanente total. Esta pensión se extinguirá cuando el huérfano recupere su capacidad para el trabajo.
- IV.- A cada uno de los huérfanos que lo sean de padre o de madre, menores de 16 años se les otorgará una pensión equivalente al veinte por ciento de la que hubiere correspondido al asegurado tratándose de incapacidad permanente total. Esta pensión se extinguirá cuando el huérfano cumpla dieciseis años.

Podrá otorgarse o extenderse el goce de esta pensión, en los términos del reglamento respectivo, a los huérfanos mayores de dieciseis años, hasta una edad máxima de veinticinco años, cuando se encuentren estudiando en planteles -

del sistema educativo nacional, tomando en consideración las condiciones económicas, familiares y personales del beneficiario y siempre que no sea sujeto del régimen del seguro obligatorio;

V.- A cada uno de los huérfanos cuando lo sean de padre y madre, menores de -- dieciseis años o hasta veinticinco años si se encuentran estudiando en los planteles a que se refiere la fracción anterior, se les otorgará una pensión equivalente al -- treinta por ciento de la que hubiere correspondido al asegurado tratándose de inca- pacidad permanente total .

A cada uno de los huérfanos que lo sean de padre y madre y que se -- encuentren totalmente incapacitados se les otorgará una pensión equivalente al -- treinta por ciento de la que hubiere correspondido al asegurado tratándose de inca- pacidad permanente total .

El derecho al goce de las pensiones a que se refieren los dos párra-- fos anteriores, se extinguirá en los mismos términos expresados en las fracciones -- III y IV de este precepto .

Al término de la pensión de orfandad establecida en las fracciones -- III, IV y V de este artículo, se otorgará al huérfano un pago adicional de tres men- sualidades de la pensión que disfruta .

En el Capítulo IV de la Ley del Seguro Social, se establece el segu-- ro en contra de las enfermedades no profesionales y maternidad. Al respecto se --- afirma y con razón (74) que la Ley Mexicana del Seguro Social, dió un gigantes-- co paso al establecer el seguro en contra de las enfermedades no profesionales, y - (74) IBIDEM. pp. 96 y ss.

aunque en otros países tanto europeos como americanos, se protegía ya al asalariado en contra de este riesgo social, en México se consideraba todavía una utopía.

Y en verdad que fué un gran avance, rebasando inclusive los límites mínimos establecidos en la Constitución, pues ésta sólo se refiere a los seguros en contra de "enfermedades y accidentes", y aún más, en su versión original, la fracción XXIX del Artículo 123 sólo menciona los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos.

Los beneficios que el Instituto suministra en razón de este seguro, se sujetan a ciertas condiciones, como un cierto tiempo de duración, número determinado de cotizaciones semanales y dependencias económicas. Estas condiciones obedecen a circunstancias de cálculos actuariales y financieros. Siendo el criterio dominante de que es más valioso prevenir las enfermedades que curarlas, y en esto radica una de las principales diferencias que existen entre el Seguro Privado y la Seguridad Social, pues mientras aquél se concreta a suministrar las prestaciones pactadas, la Seguridad Social se ocupa por el bien familiar; por eso a través de este seguro se proporciona la mayor protección posible a la familia, estableciendo pensiones, tanto de viudez como de orfandad. En caso de que el asegurado fallezca, sus deudos reciben una pensión que se entrega a quienes la ley señala y durante el tiempo que la misma determina.

Para la prestación de los servicios médicos se han adoptado dos tendencias o sistemas (75) Uno, el que se implantó en Alemania y que ha sido segui

(75) BONILLA MARIN. Op. cit. p. 75.

do en la mayoría de los regímenes de Seguridad Social. Considera mejor, que el personal médico y paramédico, encargado del suministro de la atención médica, dependa también de la Institución Aseguradora, obrando bajo su control. El otro, adoptado en la Gran Bretaña y seguidos en los Estados Unidos de Norteamérica, considera más apropiado que el cuerpo médico sea totalmente independiente del Instituto Asegurador, dejando al beneficiario la libre elección del médico tratante. Este último, obedece a la Ley de la Oferta y la Demanda.

El Capítulo V reglamenta las condiciones para que los asegurados puedan aprovechar los seguros de invalidez, vejez, cesantía y muerte. Primero, se intenta definir al inválido; después los requisitos y condiciones que éste debe satisfacer para poder disfrutar de las pensiones.

En este momento se nos ocurre establecer un paralelismo entre las enfermedades y la cesantía involuntaria, por un lado y la invalidez y cesantía en edad avanzada por el otro, para hacer patente la situación de desamparo en que queda el trabajador cesado de su empleo si no está en edad avanzada.

La estabilidad del trabajador en su empleo, es tan importante como su vida misma, puesto que de esta circunstancia depende la subsistencia, tanto del propio asalariado como la de familia; cualquier causa que perturbe o interrumpa esa estabilidad, es igualmente nociva porque produce el mismo resultado; la falta de salario. Se protege al trabajador en contra del riesgo de las enfermedades y accidentes, sean profesionales o no; en contra de la incapacidad de ganancia, sea por vejez o por invalidez; pero no se le protege en contra del riesgo de la cesantía. Resulta

ta una injusticia ya que la ley autoriza a la empresa a decretar un paro o a reorganizar su funcionamiento, en razón de la introducción de nuevas técnicas de Trabajo o maquinaria moderna, y la Ley del Seguro Social no asegura al hombre de este riesgo social. Y si bien es cierto que por las causas señaladas en la Ley, el patrón puede suspender o terminar la relación de trabajo, y en estos casos la propia Ley señala la obligación de indemnizar al trabajador, también cierto es que igual tratamiento se exige en cuanto a riesgos profesionales. Y la cesantía bien puede considerarse un auténtico Riesgo Profesional, que no se protege. Si pudiera argumentarse que la frecuencia con que se sucede es insignificante, puede también contrargumentarse que esa frecuencia es una resultante directa de la mayor o menor mecanización de la industria. De todo lo anterior debemos concluir que el Seguro Social Mexicano ha omitido proteger el riesgo de la cesantía involuntaria del trabajo.

Para evitar, hasta donde sea posible, que los derechohabientes, en forma fraudulenta, disfruten los beneficios (lo que no se ha logrado), se establecen exámenes periódicos para verificar el estado de invalidez. También, tratándose de estos riesgos, los deudos tienen derecho a disfrutar de una pensión. En este mismo capítulo se consigna una ventaja más para el asegurado que voluntariamente, o por cualquier causa deja de ser sujeto del régimen obligatorio. Si ha cubierto — cuando menos cien cotizaciones, puede seguir afiliado para disfrutar de todas las prestaciones que la Ley concede.

En el Título Tercero Capítulo Unico se establecen los seguros facultados

tivos y los adicionales, para aquellas personas que, por no reunir los requisitos exigidos por la Ley para ser sujetos del régimen obligatorio, desean aprovechar las ventajas del Seguro Social. Estos seguros se equiparan a los seguros privados, pues en la misma Ley del Seguro Social se prevee su manejo independiente, sólo que no los anima ninguna finalidad lucrativa, pues si hay superávit en su financiamiento, éste se destinará a mejorar los servicios prestados. Los seguros adicionales responden a la previsión contenida en el artículo 17 de la Ley del Seguro Social, cuando los contratos colectivos otorgan prestaciones superiores a las que concede la Ley.

Tema de vital importancia es el que se regula en el Título Quinto -- Capítulo I. En esta sección se trata todo lo relativo a la organización del Instituto Mexicano del Seguro Social, las facultades y funciones de cada órgano. En la organización y funcionamiento de éstos, se advierte una similitud asombrosa en relación a los órganos jurisdiccionales del trabajo, lo que nos sirve para recordar que la base, o mejor dicho, la fuente de donde nace la Seguridad Social, es nada menos que el Derecho del Trabajo.

No menos importante es el problema de la inversión de las reservas, materia de que se trata en el Título Quinto Capítulo VI. El Instituto debe contar con un acervo de bienes para garantizar el exacto cumplimiento de sus fines. Por eso las reservas según la Ley, han de ser seguras, redituables y líquidas y en igualdad de circunstancias, se preferirá la inversión que garantice mayor utilidad social.

En el Título Sexto se establece el procedimiento a seguir para resolver las controversias que surgen entre el Instituto y los sujetos asegurables. Esta cir

constancia, o posibilidad, es la que fundamentalmente señala la diferencia que - existe entre la Asistencia Social y la Seguridad Social.

Y por último, en el Título Séptimo se sancionan los actos positivos - o negativos, tanto del Instituto como de los sujetos del Seguro Social, con el objeto de garantizar el exacto cumplimiento de los ideales de nuestro régimen de Seguridad Social.

CAPITULO III

INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

CAPITULO III

INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

En México, la seguridad social ha significado un esfuerzo reiterado por lograr la reivindicación de las personas, con el propósito de conservar la capacidad productiva del trabajador.

Con el objeto de lograr una verdadera eficacia de las disposiciones jurídicas de la Seguridad Social, se utilizan tanto los métodos e instituciones propias de la Previsión Social a la que hicimos referencia en el primer capítulo del presente trabajo, como los que son específicos de la Seguridad Social, sin que ello signifique que se confundan. Tan sólo se trata de tener al alcance de la Seguridad Social todos aquellos instrumentos necesarios e idóneos para el mencionado objetivo.

Los organismos de la Seguridad Social son de carácter público eminentemente y encuentran su fundamento jurídico en el artículo 123, fracción XXIX de la Constitución Política que rige en nuestro país; así como la Fracción XI del apartado B del mencionado cuerpo legal de rango supremo, cuya adición data de 1960.

Por lo que hace a otra institución de Seguridad Social, encontramos a la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de México, que data de --

1961.

Además resulta necesario e insoslayable mencionar a las Sociedades mutualista de Maestros, al Seguro del maestro, etc., cuya finalidad es las prestaciones de servicios de carácter económico a sus afiliados, así como lo relativo a las pensiones para el caso de defunción.

De lo anterior encontramos que la Seguridad Social en México se manifiesta en dos direcciones, a saber: una oficial o pública y otra privada. En lo que se refiere a las primeras, los destinatarios resultan ser los trabajadores de todos los sectores laborantes del país, es decir, que lo mismo se protegen a los trabajadores de las empresas, talleres fabriles, domésticos, artesanos, comisionistas, etc.; a los trabajadores al servicio del Estado, como a los integrantes de las fuerzas armadas. En lo que se refiere a la dirección privada, los propios trabajadores constituyen sus sociedades mutualistas y, por otro lado, funciona concomitantemente el Seguro Privado, fundamentalmente entre los empleados de la Federación y más concretamente entre los maestros los que tienen destinado un Seguro de perfiles privados aún cuando es manejado por el Estado, tal como sucede con la Aseguradora Hidalgo y la Aseguradora Mexicana.

En lo que hace a la determinación clara y precisa de los sujetos del Seguro o mejor, de la Seguridad Social, resulta que genéricamente son los trabajadores y sus familias; pero específicamente, cada una de las leyes de seguridad social lo manifiestan claramente, así la Ley del Seguro Social sostiene que son sujetos del derecho a la Seguridad Social todos los trabajadores en el sentido en que —

los define la Ley Federal del Trabajo, es decir, a los sujetos del Contrato de Trabajo y de la Relación jurídico-laboral; en lo relativo a la Ley del ISSSTE, lo son todos los trabajadores al Servicio del Estado; y en lo relativo al Seguro para los miembros de las fuerzas armadas, lo son todos aquellos trabajadores de los Institutos armados y los mismos miembros de los mencionados Institutos, tales como los militares, los marinos, etc.

Los trabajadores en nuestro país se encuentran debidamente protegidos, aunque claro, la protección que se les brinda no es de carácter absoluto, en el sentido de no agotar todas las posibles prestaciones, pues estas van apareciendo poco a poco según se va desarrollando la actividad laboral y ésta va sufriendo transformaciones según el avance de la técnica y de la ciencia, las que van creando nuevas formas o modalidades del trabajo. La Seguridad Social es una Institución jurídica de carácter dinámico e inacabado que admite por ello, la posibilidad de una evolución insospechada.

En general se puede decir que el Derecho del Futuro están constituido por lo que se ha dado en denominar Derecho Social, por cuanto que es él, precisamente, el que involucra un nuevo humanismo que se hace patente en las instituciones jurídicas de la Seguridad Social y del Derecho Asistencial. Cualquiera que sea la organización del Estado moderno, resulta necesario preconizar a la Seguridad Social y al Derecho Asistencial como símbolos de la organización actual y futura del hombre.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. Para ser sujeto del régimen del Seguro Social Obligatorio, es indispensable que el individuo desarrolle una actividad remunerada en forma dependiente. Así se desprende del texto -- del artículo 4o. de la Ley y así lo expresó la Comisión Técnica en la exposición -- de motivos, cuando dijo: "Tal obligatoriedad (del régimen del Seguro Social) comprenderá desde luego sólo a los trabajadores que prestan servicios en empresas privadas, estatales, de administración obrera, o mixtas, a los miembros de sociedades -- cooperativas de producción y a los aprendices. . . "

Art. 12.- Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

- I.- Las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen y cualquiera que sea la personalidad -- jurídica o la naturaleza económica del patrón y aún cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos;
- II.- Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas; y
- III.- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en -- grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola. (*)

Mediante las reformas que se introdujeron a la Ley del Seguro Social en 1959, se incluyeron en el régimen obligatorio, las nuevas categorías de trabaja

(*) LEY DEL SEGURO SOCIAL. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de marzo de 1973.

dores ya citadas.

Por decreto de fecha 24 de junio de 1960, se estableció el Seguro Social Obligatorio para los trabajadores eventuales y temporales urbanos. El 18 de agosto de ese mismo año, se publicó el Reglamento para establecer el Seguro Social Obligatorio para los trabajadores del campo, en los mismos términos de los artículos 6o., 7o. y 8o. de la Ley del Seguro Social, que no pertenecen a las Sociedades Locales de Crédito Ejidal o Agrícola, pero sólo en los Municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana y Ensenada, Baja California, y en el de San Luis Río Colorado Sonora.

Art. 6.- El Seguro Social comprende:

- I.- El régimen obligatorio y
- II.- El régimen voluntario.

Art. 7.- El Seguro Social cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican a propósito de cada régimen particular, mediante prestaciones en especie y en dinero, en las formas y condiciones previstas por esta Ley y sus reglamentos.

Art. 8.- Con fundamento en la solidaridad social, el régimen del Seguro Social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo, conforme a lo dispuesto en la TÍTULO CUARTO de este ordenamiento. (*)

 (*) IBIDEM.

En el Diario Oficial de la Federación, de fecha 6 de enero de 1960, se publicó el Decreto mediante el cual se implantaron con carácter obligatorio las prestaciones por muerte de los trabajadores agrícolas migratorios, sujetos al correspondiente Acuerdo Internacional con los Estados Unidos de Norteamérica.

El día 29 de junio de 1963, se publicó el Decreto que incorpora al régimen del Seguro Social Obligatorio a los productores de caña de azúcar y la Ley del 7 de diciembre del mismo año, complementa al anterior Decreto, pues se amplía a los trabajadores que se ocupan en el cultivo.

En el Diario Oficial de fecha 20 de julio de 1964, se publicó el Convenio firmado entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Estado Libre y Soberano de Zacatecas con el objeto de incorporar a los trabajadores al servicio del Estado, al régimen del Seguro Social Obligatorio, reputándose a la Entidad Federativa como patrón, con todos los derechos y obligaciones que establece la Ley del Seguro Social.

En esta forma gradual, el Instituto Mexicano del Seguro Social ha ido extendiendo sus beneficios a todo el Territorio Nacional, a tal grado que actualmente se encuentra funcionando en todas las Entidades Federativas el régimen para los trabajadores urbanos, y solamente en algunas, como Hidalgo, México, Oaxaca, Puebla y Veracruz y el Distrito Federal, no se ha implantado el régimen obligatorio para los trabajadores del campo pero sí para los productores de caña de azúcar y sus trabajadores.

A raíz de la publicación del Decreto que reformó a la Ley del Segu-

ro Social, cuya vigencia se inició al 1o. de enero de 1966, se pretende extender el régimen a todos los campesinos del país; sin embargo, hasta la fecha aún no opera.

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.—Con la creación de este organismo público, los trabajadores del Estado fueron incorporados a un amplio régimen de Seguridad Social.

Al expedirse, en 1941, el Estatuto de los Trabajadores del Estado, — que derogó al de 1938, la estabilidad en el empleo de este importante sector de la población mexicana, se libró de la continua inquietud que había padecido al término de cada régimen de gobierno. Y si a partir de la expedición de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro en 1925 y del Estatuto que acabamos de mencionar, los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, habían venido logrando notables conquistas jurídicas, económicas y sociales, que elevan considerablemente sus niveles de vida, con la expedición de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se inicia una nueva etapa en las relaciones del trabajador público y el Estado, desapareciendo aquella situación afflictiva de inseguridad en el empleo.

En esta Ley, como en la original del Seguro Social, se condiciona la protección social a la existencia de un relación de trabajo, en forma subordinada, regular y más o menos duradera. Por esta razón se ha ido extendiendo progresivamente a los grupos de personas que no quedaron comprendidos desde un principio como son los trabajadores al servicio del Instituto Nacional de Neumología, que —

están amparados en el ramo de Jubilaciones.

"El Estado, para el desempeño de su actividad, requiere de entes -- biológicos. Actividad que se desarrolla por la función pública la cual está constituida por el conjunto de deberes, derechos y situaciones jurídicas, que se originan entre éste y sus trabajadores; es decir el personal administrativo que tiene a su cargo, la atención de los servicios públicos y demás actividades estatales"(76)

La legislación y la jurisprudencia administrativa han omitido conceptos sobre los trabajadores al servicio del Estado y es por eso que se debe mencionar y estudiar criterio en relación a la materia, tanto nacionales como extranjeros, administrativistas y laboristas con el fin de intentar algunas definiciones sobre las -- distintas formas de clasificación de los trabajadores de referencia.

Bajo la denominación de "funcionarios públicos" encuadran determinados países a todas las personas prestan sus servicios al Estado. En la legislación - mexicana se emplean varias denominaciones para eludir a las personas que prestan sus servicios al Estado, y es ahí donde radica el problema para alcanzar una definición general.

El criterio de Rafael Bielsa(77) en relación al concepto por definir: "tenemos que opina que la diferencia entre funcionario y empleado público, no debe darse con respecto a la duración en el empleo ni tampoco en su régimen de in--

greso sin tomar en cuenta también que la prestación de servicios sea oneroso o re--
(76) CLAUDE LASALLE. Citado por A. Serra Rojas. Ob. cit. p. 317

(77) BIELSA RAFAEL. "Derecho Administrativo". Tomo I 3a. ed. y "Ciencia de la Administración Pública". Principios Generales de Derecho Administrativo. Ed. RAFT. 1942.

munerado, sino que lo importante es que se efectúe el servicio por el puesto que se les ha conferido por su continuidad y profesionalidad en el empleo. Consideramos que el funcionario se encuentra en un plano más elevado que el empleado en todos los sentidos del orden social".

Los que forman parte integrante de la administración son generalmente el funcionario y empleado público; el autor de referencia distingue los caracteres especiales de estos servidores definiendo en primer lugar al funcionario "latus-sensu" como aquel que en virtud de designación especial y legal, ya sea por disposición ejecutiva o por elección popular, y de una manera continua bajo formas y condiciones determinadas en una debilitada esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y a expresar o ejecutar la voluntad del Estado, cuando sea voluntad se dirige a la realización de un fin público, ya sea actividad jurídica o Social";(78) El funcionario concurre a formar la función pública. Respecto del empleado, solo hay una vinculación interna que atribuye a éste cierto carácter representativo por poco que signifique la representación que ejerza". (79)

Entre los trabajadores y el Estado existe una relación interna y externa; la interna se deriva de la retribución económica (salario) que se origina por la aceptación del nombramiento. La externa es un nexo de derecho público, carente del contenido patrimonial, que es la expresión del ejercicio del poder de representación del Estado respecto de terceros.

(78) Ob. cit. p. 75.

(79) Ob. cit. p. 76.

El criterio de Francesco D'Alessio con relación al concepto de análisis del funcionario y empleado público nos dice que el funcionario es determinado por la concurrencia del individuo a formar la voluntad del ente o de tener la representación de éste. Y con relación al empleado público en su aspecto conceptual, su elemento substancial es la prestación voluntaria, permanente y profesional de su actividad.

Nos dice que una misma persona puede tener la calidad de empleado y funcionario, coincidencia que puede darse o dejarse de dar, hace referencia también en que el individuo puede ser funcionario empleado o funcionario honorario, distinguiéndose en su actividad en que no es permanente o profesional; nos da una clasificación de tres tipos de funcionarios: funcionarios empleados, funcionarios honorarios y empleados no funcionarios. (80)

Afirmando sobre el particular el maestro Gabino Fraga (81) sostiene - que; "respecto de los funcionarios y empleados, es una cuestión muy debatida en la doctrina señalar cuales son los caracteres que los separan". Nos dice que "se ha considerado que el criterio que distingue a los funcionarios de los empleados es relativo a la duración del empleo, y que mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente".

Se recurre al criterio de la retribución para fijar la distinción considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos, en tanto que los empleados son siempre remunerados". En nuestro régimen todos los trabajadores del Estado reci

(80) D'ALESSIO FRANCESCO. Istituzioni Di Diritto Administrativo. Italiano, Torino. 1932 T.I. P. 124.

(81) Ob. cit. p. 130.

ben honorarios salvo las honrosas excepciones.

"También señala como criterio para distinguir a sus funcionarios de los empleados la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado.- Si la relación es de derecho público entonces es al funcionario; si es de derecho privado al empleado".

"Nos sigue diciendo que los funcionarios públicos son los que tienen poder de decidir y de ordenar, en tanto que los empleados son meros ejecutores".- Lo que nos dice sobre el particular la hacemos nuestra en el sentido de que aunque todos los funcionarios sean autoridad, no todas las autoridades sean funcionarios.

"Y por último ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a aquel que tiene señaladas sus facultades en la constitución o en la Ley, y empleado al que los tienen en los reglamentos". (82) Sus consideraciones sobre este criterio son que "todos los órganos de la administración deben tener señaladas sus atribuciones en una ley de carácter material, sin que la distinción desde el punto de vista formal signifiquen facultades diversas que sean motivo bastante para hacer una distinción como la que se trata de consignar.

Al igual que el maestro ALFONSO NAVA NEGRETE (83) consideramos la confusión de la definición del concepto en estudio, que para tal efecto afirma este tratadista: "iniciada la doctrina administrativa con la expresión genérica de trabajador o servidor del Estado, la legislación de tiempo en tiempo ha ido tejiendo

(82) BIDEM. p. 131.

(83) ALFONSO NAVA NEGRETE. Revista Mexicana de Derecho Penal. No. 41.- Nov. 1964. p. 60.

do otras locuciones que dificultan el hallazgo de un solo concepto o un sentido óntico para el funcionario estatal. El lenguaje del legislador parece proponerse en forma deliberada, confundir en la sinonimia expresiones irreconciliables: Empleado funcionario, autoridad, agente público, trabajador o servidor del Estado o de la nación que nunca han satisfecho la exigencia legislativa de claridad en el texto legal". Consideramos por lo expuesto, que la ley utiliza genéricamente el vocablo de trabajador al servicio del Estado abarcando en ella a los altos funcionarios, funcionarios y empleados públicos. En la Constitución y sus leyes reglamentarias a este precepto, solamente se señala la distinción de éstos.

León Duguit, señala al funcionario por la idea de servicio público extiende, dentro de la expresión agentes públicos otras categorías de empleados de la administración clasificándolos como: a) funcionarios públicos propiamente dichos - siendo su situación legal y reglamentaria, es decir son el tipo normal; b) funcionarios público excepcionales, cuya situación es contractual y administrativa pública; c) funcionarios públicos o auxiliares, con organización o cuadros administrativos propios, cuya permanencia en el servicio es menor que los de la primera categoría; d) agentes vinculados con la administración por un contrato de derecho público".-

(84) La doctrina Francesa tiene criterios de bastante interés, pero de ninguna manera se pueden comparar con nuestras instituciones, porque existe una distinción absoluta entre la administración pública mexicana y francesa; en el régimen francés to-

(84) LEON DUGUIT. "Traite de Droit Constitucional". París, 1917, 3a. ed. P. 4.

dos sus trabajadores son inamovibles incluyendo a los funcionarios permaneciendo - al margen de los cambios políticos la situación de los trabajadores. (85)

Petrozzielo (86) nos da una diferencia entre funcionario y empleado en el sentido de que aquél tiene la facultad de mando, decisión e iniciativa, - ocupando los grados superiores de la jerarquía administrativa; en cambio el empleado ejecuta prepara las disposiciones superiores, encontrándose en el aspecto jerárquico con relación al funcionario en los grados inferiores de la escala administrativa; señala también que el funcionario es objeto de consideraciones mayores dentro de la administración.

El maestro Andrés Serra Rojas (87) hace una distinción de los grupos de colaboradores del Estado; en el primer grupo señala a los que dependen directamente de éste, y sometidos a la ley respectiva correspondiendo; es decir el derecho público, y en el segundo grupo, habla de los trabajadores que están sometidos al régimen de derecho privado y tutelados por la ley federal del trabajo.

También nos hace la distinción entre funcionario y empleado público; "el funcionario público se caracteriza por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, diciendo y llevando a cabo sus determinaciones. Por su carácter representativo al participar en los actos públicos. Por no recibir en algunas legislaciones una retribución. Por verificar las disposiciones legales, especiales de su investidura". "El empleado público se caracteriza por no tener atribuciones"

(85) GASTON JEZE. "Les Principes Generaux Du Droit Administratif". Paris. - 1925. 3a. ed. T. II p. 215.

(86) PETROZIELO. "Rapporto Di Publico Impliego". Milano 1935, p. 54.

(87) ANDRES SERRA ROJAS. Ob. cit. p. 449.

ciones especiales designadas en la Ley, colabora en la realización de la función. Por su incorporación voluntaria a la organización pública. Por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública. Por no tener carácter representativo. Por hacer ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera. Por ser siempre retribuido. Por tener carácter contractual su relación con el Estado, de acuerdo con la tesis de la Suprema Corte de la Nación".

De todos los elementos que hemos analizado y los que más se destacan sobre el particular, ya sea apoyando, formando y canalizando la idea sobre la seguridad jurídica, entre las relaciones del organismo estatal y sus servidores, principalmente son los que nos señala el Maestro Bielsa: La representación, la decisión, la ejecución del funcionario y la retribución del empleado.

Ya que hemos expuesto los diversos criterios de los administrativistas, intentamos anotar algunos criterios de los laboristas sobre el concepto de trabajador estatal.

Guillermo Cabanellas (88) opina con relación a los funcionarios públicos "que estos no son sujetos de derechos público y que su relación con el Estado no es una relación laboral".

Ernesto Krotoschin (89) niega también la relación laboral entre el Estado y sus servidores, afirmando que: "La dependencia personal creada en virtud de

(88) GUILLERMO CABANELLAS. "Introducción al Derecho Laboral". Buenos Aires, 1951, VII p. 77.

(89) ERNESTO KROTOSCHIN. "Tratado Práctico del Derecho de Trabajo" P.112. T. I.

de una relación de subordinación de derecho público, no es apta, en principio de configurar una relación de trabajo que podría interesar al derecho del trabajo". - Opina también que la relación entre Estado y sus servidores cae dentro de la esfera del derecho administrativo. Por lo tanto sus controversias deben someterse a la jurisdicción y competencia administrativa y no a los tribunales que conocen sobre el aspecto laboral. (90) Este autor equipara a todos los trabajadores en general tanto del Estado como de las empresas privadas.

Legislación Positiva. - Ya mencionadas las ideas anteriores, nos toca hacer referencia a las disposiciones legales que integran nuestro régimen jurídico, - con el fin de encontrar una luz sobre el tema a tratar; pero parece que la esperanza es estéril por la anarquía que priva sobre la terminología y aunado a esto, los diversos vocablos que se utilizan sobre el particular, traen como consecuencia una interpretación equívoca de los textos legales, que son los encargados de normar la actividad de las personas que integran la colectividad jurídica del Estado.

La Constitución Política de 1917, que nos rige, al referirse a los trabajadores estatales emplea las designaciones de funcionarios y empleados (art. 8) previendo la reglamentación de sus responsabilidades (art. 111) además establece las facultades para la creación de la Ley tutelar de los servidores públicos, como - los cargos considerados de confianza, de lo cual se desprende la idea de los empleados de base (art. 123 F.XII-XIV).

(90) IBIDEM.

La ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, Reglamentaria del III Constitucional, admite la misma denominación de "Altos Funcionarios, Funcionarios y Empleados" aumentándola al considerar algunas modalidades y situaciones a que están sujetos (91) dado que los funcionarios y empleados de la federación, del Distrito y Territorios Federales, son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de sus cargos (art.1o) desprendiéndose el planteamiento general que será desarrollado durante todo el articulado de la misma, fijándonos concretamente una relación ilimitada de los altos funcionarios (art.2), y de los ordenamientos que se les aplican.

La Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del Art. 123 Constitucional (92) establece que los trabajadores son de confianza y de base (art.4) clasificando los cargos de confianza, comprendidos tanto a las empresas descentralizadas como centralizadas, que están sujetas a su régimen (art.5) los cuales guardan excluidos de su tutela jurídica (art.8). Los trabajadores prestan sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el -- funcionario facultado o por estar incluido en las listas de raya de trabajadores temporales para tiempo fijo u obra determinada (art.15-III), cuyo carácter puede ser definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada (art.12).

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, nos da la definición de trabajador, "que es toda persona que -

(91) Publicada en el Diario Oficial de la Federación. 21 de Febrero. 1940.

(92) Publicada en el Diario Oficial de la Federación. 28 de diciembre. 1963.

habiendo cumplido 18 años preste sus servicios a estos organismo mediante designación legal, siempre que sus cargos y sus sueldos se comprendan en los presupuestos respectivos, no considerando trabajador a la persona que preste sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común o a las que perciban sus emolumentos exclusivamente a la partida de honorarios y a los eventuales (art.2). Por lo expuesto consideramos que la misma solamente hace alusión a sus tutelados señalando sus requisitos que deben reunir para estar sujetos a su régimen jurídico, pero omite la definición de trabajador al servicio del Estado (93).

En el plano laboral, la legislación no hace distinción entre empleados de confianza y trabajador, en principios ambos se encuentran ante la ley en igualdad de derechos; las diferencias son en cuanto afectos que se producen por la situación que guarda el trabajador en general y el de confianza en la relación laboral se refiere al término "confianza" o elemento que es el que se proyecta entre la relación que existe entre el patrón y el trabajador se dice que este último realiza funciones de dirección, vigilancia, administración, inspección, fiscalización y labores personales del patrón.

Nuestra Constitución al contrario con otras legislaciones, protege a los empleados estatales como trabajadores, pero por tratarse del Estado patrón, proporciona normas tendientes a conseguir la igualdad del trabajador frente a su patrón, el Estado.

(93) Publicada el 30 de dic. 1959.

"Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral un trabajo personal subordinado". (art.8) de la nueva ley federal del trabajo. (94).-

El maestro Trueba Urbina hace un comentario al respecto, en el sentido de que: --

"La disposición es repugnante porque discrepa del sentido ideológico del art. 123 de la Constitución de 1917 y especialmente de su mensaje. Con toda claridad se dijo que en la exposición de motivos del proyecto del art. 123, que las relaciones entre trabajadores y patrones serían igualitarias para evitar el uso de términos que pudieran conservar el pasado burgués de "subordinación" de todo el que prestaba un servicio a otro. Si el trabajo es un derecho y un deber sociales, es absurdo que para caracterizar la naturaleza del trabajo se tenga que expresar que ese trabajo debe ser "subordinado". Por otra parte el concepto de subordinación ya no caracteriza en esta hora al "contrato de trabajo evolucionado". "La obligación que tiene el trabajador de prestar un servicio eficiente no entraña subordinación sino simplemente el cumplimiento de un deber. En términos generales trabajador es todo aquel que presta un servicio personal a otro mediante una remuneración". (95)

Como se ve, el régimen jurídico, es campo fértil de la anarquía terminológica de los conceptos aludidos, cuyos resultados prácticos, han desvirtuado los derechos proteccionistas para el trabajador consagrados en nuestra ley suprema. Ya que el trabajo viene siendo el principal patrimonio del hombre, quien se encuentra en desventaja económica, de una manera muy notoria, con respecto al pa-

(94) Publicada en el Diario Oficial. el 1 de mayo. 1970.

(95) Nueva Ley Federal del Trabajo. art. 8. p.20.

trón.

Es digno de hacer mención la reforma del 123 constitucional que en 1963 se llevó a cabo, y en donde establece más claramente una seguridad jurídica, de sentido más elevado, dar protección al trabajador. Aún cuando interviene el Estado no se le dá el carácter de patrón, surgiendo de esta manera una diferencia característica de organizaciones humanas bastantes evolucionadas; pero en sí la relación general es la misma.

En el régimen porfiriano se sostuvo una administración pronta con el fin de acatar las disposiciones de un gobierno dictatorial. La revolución en su inicio no creó ninguna seguridad jurídica que fuera protectora del servidor público. En 1911 se hicieron algunos intentos de proteger y reconocer los derechos adquiridos por los trabajadores estatales en atención a su antigüedad. El 14 de julio del año en referencia, los diputados Justo Sierra Jr. y Tomas Berlanga, presentaron un proyecto de Ley del Servicio Civil correspondiente a los empleados Federales, pero los intentos fueron nulos porque no fué aprobado. (96)

Es hasta 1930 cuando se levanta un clamor público en demanda de -- normas legales que garantizaran una estabilidad de los servidores del Estado, porque en algunos casos solamente habían obtenido la buena fé de las autoridades como precaria protección, sin tomar en cuenta su conducta, puntualidad, sacrificio, esmero, y lo que es más importante su antigüedad en la administración. (97)

(96) JORGE OLIVERA TORO. "Manual de Derecho Administrativo". 2a. Ed. Edit. Porrúa, S.A.. México 1967. Pág. 483.

(97) IBIDEM.

La única garantía que podían evocar era la que señalaba el art. 5 - Constitucional en el sentido de que "nadie podía ser obligado a prestar trabajos - personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento salvo el trabajo - impuesto como pena por la autoridad judicial, en el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del art. 123". Es decir nadie está obligado a prestar servicios incluyendo al Estado, sin que exista el enlace consensual de voluntades y una justa retribución.

El 14 de julio de 1931 aparece un reglamento para el personal de la Secretaría de Hacienda, y es así como surge como antecedente para la legislación burocrática y como primer paso en firme de la reglamentación de los derechos de - los trabajadores al servicio del Estado, fué el "acuerdo sobre organización y fun-- cionamiento de la ley civil" que se expidió el 13 de abril de 1943; sancionaba los derechos, percepción de sueldos, conservación del cargo, ascenso, tratamiento -- con consideración, vacaciones y días de descanso, percepción de indemnizaciones, no se ajustaba a la constitución en el sentido de que ésta previene la existencia de una ley y no de una disposición reglamentaria.

El Diario Oficial de 5 de diciembre de 1938 publicó "El Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión", promulgado el 27 de Sep-- tiembre del mismo año, deduciéndose de su lectura que es el antecedente más inme-- diato de la actual legislación de la burocracia mexicana. Sus conquistas fueron la estabilidad en el empleo para el servicio público, reconociendo de la antigüedad - y para resolver sus controversias con el Estado se estableció una institución que en

términos generales era un tribunal; con todo esto ya surgía en parte una seguridad jurídica para los trabajadores al servicio del Estado.

Aprobado el proyecto al expedirse el Estatuto en 1938, se creó el Tribunal de Arbitraje, considerándose de segunda instancia o de revisión, pues los conflictos que surgían entre el Estado y sus servidores, eran planteados primeramente ante juntas arbitrales, establecidas en número de una en cada unidad burocrática.

En un principio el Tribunal fué competente para conocer de los conflictos entre los servidores del Poder Judicial y éste, sin embargo la corte consideró que no podía someterse a un tribunal no autorizado por la Constitución, ya que con ello se violaba la Soberanía al crear su poder superior al Judicial; la situación se resolvió algunos años después con la adición del apartado B del Art. 123 Constitucional para que conociera de estos conflictos el pleno de la Suprema Corte. El 5 de diciembre de 1960 se adiciona en apartado B citado, por iniciativa de la Ley que propuso el Ejecutivo en aquel entonces representante, Lic. Adolfo López Mateos, en los siguientes términos:

"Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la Justicia Social, en el informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el día 1 de septiembre último, me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el proyecto de reformas a la Constitución General de la República tendiente a imponer -

en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado".

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

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

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

La adición que se propone al texto Constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de prevención social que aseguren en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como las de sus familiares: Jornada máxima tanto diurna como nocturna, descanso semanal, vacaciones, salarios, permanencias en el trabajo, escalafón para ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en su caso de acci-

denas y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales de recuperación, habitaciones baratas en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el período de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia".

"Se reitera que en el proyecto el funcionamiento de un tribunal de Arbitraje, al que, además se le asigna en forma expresa funciones conciliatorias para el conocimiento y resolución de los diversos conflictos que puedan surgir entre Esto y sus servidores".

"Una necesaria excepción se establece a este respecto: Los casos de conflicto entre el poder Judicial Federal y sus trabajadores, con el propósito de salvaguardar su dignidad y decoro como órgano máximo que ejerce la función jurisdiccional, se establece la competencia exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de estos conflictos y resolverlos en una sola instancia, conforme al procedimiento que la ley reglamentaria establece".

"La iniciativa también prevee que, a reserva de que ese H. Congreso Legisle sobre el particular, se continúan observando, como normas reglamentarias vigentes, las disposiciones del actual Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, en lo que se oponga a la adición que se ha proyectado".

"Por lo expuesto, y en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere la fracción I del artículo 71 Constitucional, me permití someter a la consideración de ese H. Congreso la siguiente iniciativa".

El 27 de diciembre de 1963 se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado reglamentario del apartado B del artículo 123 Constitucional; que expresamente señala los derechos y deberes que están acordes con la Ley Suprema para los servidores públicos, así mismo tutela a conservadores de las empresas descentralizadas comprendidas en la administración pública.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se publicó el 30 de diciembre de 1959; estableciéndose en ella, el régimen de Seguridad Social y Jurídico al que están sujetos los servidores públicos; quedando fijado en su artículo 1o. su campo de aplicación y en su fracción segunda, se establece la incorporación de las empresas que se señalan a continuación tutelándose a sus integrantes con los beneficios de la misma:

E M P R E S A S	FECHA DE INCORPORACION
COMISION DEL RIO BALSAS.....	11 de noviembre de 1966
INSTITUTO NAC. DE LA JUVENTUD.....	16 de abril de 1961
INST. NAC. DE LA VIVIENDA.....	1 de julio de 1961
CENTRO DE SALUD "SOLEDAD OROZCO DEAVILA CAMACHO.....	7 de noviembre de 1961
COMISION NAC. CONSULT. DE PESCA..	1 de marzo de 1962
CENTRO MATERNO INFANTIL "GRAL. - MAXIMILIANO AVILA CAMACHO	1 de octubre de 1962
PATRONATO DEL MAGUEY.....	1 de enero de 1964
INSTITUTO NAL. DE PROTECCION A LA INFANCIA	15 de abril de 1961

COMISION NAC. DE VALORES.....	1 de mayo de 1964
PUERTOS LIBRES MEXICANOS.....	18 de enero de 1968
AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES..	18 de enero de 1965
FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DEL PO- DER LEGISLATIVO FEDERAL.....	29 de diciembre de 1961
CAMINOS Y PUERTOS FEDERALES DE SER- VICIOS CONEXOS Y DE INGRESOS.....	28 de noviembre de 1964
PERSONAL MILITARIZADO DE LA JEFATURA DE POLICIA Y DE LA DIRECCION DE TRAN- SITO DEL DISTRITO FEDERAL.....	9 de septiembre de 1966

Estas dos últimas empresas han sido incorporadas al ISSSTE por acuerdo del Ejecutivo Federal y las demás por decretos, cuya ley vino a remediar y a solucionar en parte muchos problemas de índole social.

La parte fundamental de nuestra Administración Pública es el elemento humano y es el principal factor que ha ocasionado el pasado trágico de la función pública, porque la mayoría de las veces sin preparación y conocimiento de ella han llegado a representarla utilizando su poder de satisfacer sus intereses personales, salvo casos excepcionales son dignos de reconocer ya que han contribuido a llevar a cabo sus fines.

Resulta bien clara la necesidad de no confundir a la SEGURIDAD SOCIAL CON LA PREVISION SOCIAL; no obstante que la primera necesite, evidentemente de la segunda, por lo que, después de haber expuesto las INSTITUCIONES-
DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO, completamos nuestro trabajo con una cons

deración apéndice que clarifique más nuestro criterio en torno a estas cuestiones tan vitales para la vida institucional contemporánea de México y del mundo.

LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA PREVISION SOCIAL.

"Los males previstos resultan menores y esperándoles se convierten en leves". (Séneca).

La Seguridad es parte de la política social pero no solo a cargo del Estado; se funda en la solidaridad y es un derecho de garantía inherente al hombre, al que el Estado se somete.

Por ser producto de una civilización, de donde los salarios son la principal fuente de ingresos para poder asegurar la existencia, al extenderse por muchos países, se ha convertido en "baluarte" de ideas grandiosas para los gobiernos democráticos, y tratan de resolver problemas políticos, sociales, culturales, al extremo que las formas de vida cambian con su simple acción tanto en la forma de educar como en la habitación y los satisfactores que se ponen a disposición de los asegurados, lo hacen también.

"La SEGURIDAD SOCIAL, es en sí la justicia social que es una máxima aspiración de todo el pueblo.

"La SEGURIDAD SOCIAL, tiende hacia la Universalización abarcando a todos los riesgos y protegiendo a toda la población rebasando el viejo concepto de población económicamente débil o trabajadora; cuida su integridad, de la rehabilitación general y la desocupación, otorgando prestaciones sobre la base de compensar la incapacidad de ganancia por falta de trabajo, y cuida y protege los

recursos humanos contra la destrucción y el desgaste, preservando a la población de la miseria, la angustia, el sufrimiento y la desocupación, por causas ajenas a su voluntad". (98)

"Los teóricos hablan de una nueva concepción del estado que Laski, Manheim y otros, han llamado el Estado de Servicio Social, que protege a los débiles, dándoles un salario adecuado a las necesidades vitales, que dicta leyes protectoras del trabajo, superando los límites del derecho privado, que reduce la jornada, que atiende los accidentes y las eventualidades derivadas del trabajo, cubiertos, reparados o compensados por instituciones de finalidad obligatoria y permanente. (99)

En la actualidad, en el Seguro Social, ya no es el patrón el que sufre directa y solamente las consecuencias del riesgo por el pago de las prestaciones sino que se convierte en un riesgo social que la colectividad soporta.

Ahora el sistema del Seguro Social es un medio parcial de corrección o compensación de la Inseguridad, un aspecto de la Seguridad Social, que abarca campos mucho más extensos.

La función del Estado se orienta hacia la Seguridad Social y ésta no solo se halla condicionadas por factores biológicos y psicológicos, sino también por económicos de producción y circulación, de organización técnica de las Empresas y aumento de la potencialidad económica del país. La función de la Seguridad So-

(98) MIGUEL GARCIA CRUZ. "La Seguridad Social, Bases, Evolución, Importancia Económica, Social y Política". P. 34.

(99) FRANCISCO GONZALEZ DIAZ LOMBARDO. Cursillo de Seguridad Social - Mexicana. págs. 33 y 34.

cial, por otro lado, no es solamente estatal sino también individual y bien podría reducirse, a trabajar, para obtener lo necesario para el beneficio de la comunidad.

En suma, actualmente la Sociedad se anticipa previniendo el mal, — para evitarlo, para que se produzca surtiendo sus efectos lo que hoy se llama la — previsión, la que impera y rige en la Sociedad por medio del Seguro, que es su sobresaliente instrumento.

El Seguro Social, es el más poderoso instrumento que la Sociedad y el Estado moderno han puesto en juego para que, ese sentimiento innato de fraternidad, cristalice y encarne, solidarizando al patrón y al obrero, al rico y al pobre, al rentista y al asalariado. por mediación del brazo del poder público y la contribución de todos, para que la desventura, el sufrimiento y el dolor sean paliados, — en cuanto los medios económicos pueden reparar o substituir la capacidad y potencialidad del trabajo, que fué afectada por aquellas causas que puedan debilitarla". (100)

"La Seguridad Social, se ha escrito atinadamente, tiene por objeto — contrarrestar la ciega justicia de la naturaleza y la que rige las actividades económicas por medio de una justicia racional organizada y suavizada por la caridad".

"La gran industria con sus pasos gigantescos, ve reparados los estragos que la misma causa en la población obrera, por medio de la institución del Seguro

Social, el cual ha sido el Trabajador que los Estados modernos han encontrado para redimir a la humanidad doliente de la angustia de sus miserias". (101)

La Previsión Social surge cuando la Industria aparece, con el ánimo de remediar los infortunios del Trabajo y la situación de las mujeres y de los menores en el trabajo; no se desliga de la relación jurídica de trabajo subordinado, es un derecho que se dirige contra el patrón. Esa unilateralidad y el hecho de remediar los daños podrá posteriormente anticiparse a los riesgos, viene a comprobar que la asistencia del Estado es insuficiente para cubrir las exigencias sociales en las fábricas.

La Previsión Social es un elemento después de la Seguridad Social, que viene a combatir las contingencias de los Trabajadores. Y sobre este aspecto, encontramos en el programa del Partido Liberal Mexicano, muchos puntos que nos hablan de la Previsión Social en México desde sus inicios.

SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS.

De conformidad con la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, son sujetos asegurables los militares que disfrutan de haberes de retiros con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación. Se entiende que son militares, los miembros del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. Pero también disfrutarán de los beneficios que concede la Ley, la cónyuge, o en su defecto la mujer con quien el asegurado haga vida marital; los hijos solteros menores de 18 años, los

(101) FRANCISCO GONZALEZ DIAZ LOMBARDO. Op. Cit. p. 35.

mayores de edad hasta los 25, que se encuentran estudiando en planteles oficiales o reconocidos oficialmente, y los hijos inútiles de cualquier edad, así como los pa
dres del militar asegurado.

Con los organismo públicos mencionados, virtualmente quedan prote_
gidos los tres sectores más importantes de la población que desempeña una actividad profesional remunerada; obreros, empleados públicos y militares. Sin embargo, ade_
más de estas clases, queda la mayor parte de la población que no está o no puede -
estar protegida por esos tres regímenes de Seguridad Social, de ahí que sea neces_a
rio el auxilio de las otras instituciones ya mencionadas, además de los organismo -
privados que operan en todo el territorio nacional. Como es obvio suponer, la po-
blación protegida por estos últimos organismo asistenciales y mutualistas, es suma-
mente incierto.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

- I.- La presencia de los conceptos Asistencia Social, Política Social, Justicia Social, Seguridad Social y Previsión Social dentro del ambiente jurídico, es el resultado de una larga lucha del hombre por lograr el respeto de su propia dignidad y como una búsqueda permanente de la seguridad económica, política, Social y ética.
- II.- La Asistencia Social, la Seguridad Social y la Previsión Social son tan sólo instrumentos o medios de la Política Social, siendo la justicia el objetivo axiológico de todas estas nociones.
- III.- El hombre es (sostiene Silva Herzog), detrás de todas las nociones que hemos expuesto, "periferia y centro, medio y fin, irradiación y foco luminoso que determinan el nuevo humanismo que conllevan las nuevas instituciones jurídico-políticas del que conocemos como Derecho Social.
- IV.- El Derecho Social se integra con el Derecho del Trabajo, el Derecho Agrario, el Derecho de la Seguridad Social, el Derecho Asistencial, el Derecho de la Previsión Social, el Derecho Cooperativo, el Derecho de Familia, etc.
- V.- Desde el punto de vista del presente trabajo, sólo nos interesa las nociones expuestas en la primera de las conclusiones.
- VI.- La Seguridad Social, para ser una realidad necesita de la Previsión Social, de la Asistencia Social, etc.

VII.- La Asistencia Social ha venido siendo considerada como una actitud de carácter caritativo en el sentido peyorativo; sin embargo, de acuerdo con las nuevas corrientes del pensamiento jurídico contemporáneo, es un deber jurídico consubstancial del hombre y que es a cargo del Estado y de la Sociedad y del cual es titular todo el hombre individual y colectivamente considerado.

VIII.- La Seguridad Social es la actitud de la sociedad (Estado, capital y trabajo) que tiende a asegurar a los trabajadores su capacidad productiva y la felicidad a la que tiene derecho él y su familia.

IX.- La Política Social es el conjunto de actividades e impulsos que tienden a hacer reales y eficaces todos los medios idóneos para lograr la felicidad individual y colectiva de los hombres.

X.- La Seguridad Social en México tiene sus antecedentes doctrinarios en los Utópicos del viejo mundo; y en nuestro medio en la Revolución Mexicana - así como en el Artículo 123 fracción XXIX del Apartado A, así como el Apartado B, Fracción XI del mencionado artículo.

XI.- En México son Organismo de la Seguridad Social el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, El Seguro Social para las Fuerzas Armadas. Todos estos Institutos tienen sus respectivas Leyes.

XII.- La Multiplicidad de Organismo de Seguridad Social ha propiciado que se den profundas diferencias entre las prestaciones a cada uno de los sectores -

de trabajadores que acogen dentro de sus respectivos ordenamientos.

- XIII.- Es recomendable la Unificación Institucional de los diversos organismos de Seguridad Social, con el objeto de que no haya posibilidad de discriminaciones o, cuando menos, sería recomendable la unificación o la uniformidad de todas y cada una de las legislaciones relativas a la Seguridad Social.
- XIV.- Debido a que la Seguridad Social sólo se refiere a trabajadores y sus familias, nos encontramos con que aún quedan sectores de la población que no son beneficiados por dicha institución jurídica, de donde resulta la necesidad de la creación de un Instituto Mexicano de la Asistencia Pública.
- XV.- Con el Instituto Mexicano de la Asistencia Pública se evitaría que dicha actividad del Estado se encuentre desperdigada (lo que implica multiplicidad de gastos e insatisfacción de las necesidades vitales de los beneficiarios) - como sucede actualmente, en la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, INPI, IMAN (estos dos últimos son duplicidad clara) Servicios Médicos de Emergencia, etc.
- XVI.- No es posible que se supere la presencia de la Asistencia Social mientras no haya una verdadera distribución justa y equitativa de la riqueza nacional, pues la inequitatividad conlleva la imposibilidad de algunos grupos humanos con la Seguridad Social.

BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ AMEZQUITA, J. Op. Cit. Tomo III.

ARCE CANO, GUSTAVO.- El Seguro Social en México. Ed. Botas. México, 1944.

ARISTOTELES.- Etica Nicomaquea. Versión Española de A. Gómez Robledo Porrúa, S.A. Méx. 1969.

ARTHUR FRIDOLIN.- Etica Social. Biblioteca Herder, Barcelona 1961.

ALBERTO TRUEBA URBINA.- "Nuevo Derecho del Trabajo" Ed. 2a. edit.-- Porrúa, S.A. Méx. 1972.

ALFONSO NAVA NEGRETE.- Revista Mexicana de Derecho Penal. No. 41 Nov. 1964.

BARROSO FIGUEROA, JOSE.- La Autonomía del Derecho de Familia. Revista de la Facultad de Derecho. T.XVII. No. 68, 1967

BONILLA MARIN, GABRIEL.- Teorías del Seguro Social. México, 1945.

BIELSA RAFAEL.- "Derecho Administrativo". Tomo I. 3a. Ed. y "Ciencias de la Administración Pública". Principios Generales de Derecho Administrativo. Edit. Raft. 1942.

CUEVA, MARIO DE LA.- Derecho Mexicano del Trabajo. T.II. 4a. Ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1961.

CONSTITUCION MEXICANA DE 5 DE FEBRERO DE 1917.

CLAUDE LASALLE.- Citado por A. Serra Rojas.

COSIO VILLEGAS, D.- Historia Moderna de México. El Colegio de México. México, 1971.

CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ, M.- El Derecho Agrario en México. Ed. Porrúa, S.A. México 1964.

D'ALESSIO FRANCESCO.- Institución de Derecho Administrativo Italiano. -
Torino, 1932.

DORANTES TAMAYO RUIZ.- "¿Qué es el Derecho?". 1a. ed. Editorial ---
U.T.E.H.A. Méx. 1962.

FRANCISCO X. GONZALEZ DIAZ LOMBARDO.- Cursillo de Seguridad So-
cial Mexicana.

FRANCISCO X. GONZALEZ DIAZ LOMBARDO.- "Etica Social"

FRANCISCO X. GONZALEZ DIAZ LOMBARDO.- "Esquema de la Seguri--
dad Social Mexicana". Art. de Revista Mexicana del Trabajo. Tomo
XI. 1a. Ed. Edit. S.T.P.S. Méx. 1964.

FRANCISCO X. GONZALEZ DIAZ LOMBARDO.- Filosofía del Derecho. -
Edit. Botas. Méx 1956. Concepto del Derecho Social. Conferencia
dictada en el décimo aniversario de la Generación de Abogados ---
1948-1953. Universidad de Guadalajara. 1963. Variaciones sobre -
el tema del Derecho Social. Revista del Instituto Técnico Administra-
tivo del Trabajo. no. 14, Sec. del Trabajo y Previsión. Méx. 1961.
"El Derecho Social y la Conciliación". Revista Mexicana del Traba-
jo Sec. del Trabajo y Previsión Social. No. 3 y 4 Méx. dic. 1955.

FRANCISCO X. GONZALEZ DIAZ LOMBARDO.- "Variaciones sobre el te-
ma del Trabajo Social". Revista del Instituto Administrativo del Tra-
bajo No. 14 Sec del Trabajo y Previsión Social, Méx. mayo y agos-
to, 1961.

GARCIA CRUZ, MIGUEL.- Evolución Mexicana de la Seguridad Social. Ins-
tituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma
de México. Méx. 1962.

GARCIA GARCIA, F. A.- Fundamentos Eticos de la Seguridad Social. Univer-
sidad Nacional Autónoma de México. Méx. 1968.

GASTON JEZE.- "Les Principes Generaux du Droit Administratif". París --
1925.

GREGORIO RODRIGUEZ DE YURRE.- "La Justicia". Curso de Doctrina So-
cial Católica. B.A.C. Madrid 1967.

- GUILLERMO CABANELLAS.- "Introducción al Derecho Laboral". Buenos Aires, 1951.
- HUERTA MALDONADO.- Citado por García Cruz Miguel. "Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social".
- JOHANNES MESSNER.- "Ética Social, Política y Económica". Ed. Rialp, S.A. Madrid 1967.
- JORGE OLVERA TORO.- "Manual de Derecho Administrativo". 2a. Ed. -- Edit. Porrúa, S.A. Méx 1967.
- LEON DUGUIT.- "Tratado de Derecho Constitucional". París, 1917. 3a. Ed.
- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre, 1963.
- LOPEZ APARICIO, A.- El Movimiento Obrero de México. Ed. JUS. Méx. 1958.
- LUDWIG, HEYDE.- Compendio de Política Social. Editorial Labor. B. Aires, 1960.
- LEY DEL SEGURO SOCIAL.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de marzo de 1973.
- LEY DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS.
- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940.
- MORENO, DANIEL.- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial PAX MEXICO. Librería Carlos Césarman, S.A. Méx. 1972.
- MORENO, DANIEL.- El Congreso Constituyente de 1916-1917. UNAM.-- Coordinación de Humanidades. México, 1967.
- MIGUEL GARCIA CRUZ.- "La Seguridad Social, Bases, Evolución, Importancia Económica, Social y Política".
- MORONES PRIETO I.- Tesis Mexicana de Seguridad Social. I.M.S.S. Méx. 1970.

- KENNET TURNER, J.- México Bárbaro. B-Costa-Amic Editor, Méx. 1967.
- KROTOSCHIN, ERNEST.- Tendencias Actuales del Derecho del Trabajo.
- NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.- Publicada en el Diario Oficial el 10 de mayo 1970.
- O.I.T.- La Seguridad Social. Estudio Intemacional, Ginebra, 1950.
- PETROZIELO.- "Rapporto di Publico Impliego". Milano, 1935.
- PRECIADO HERNANDEZ RAFAEL.- Lecciones de Filosofía del Derecho. Editorial JUS, México, 1970.
- RODRIGUEZ GERMINAL.- Servicio Social, Principios Generales de la Asistencia Social. 2a. Ed. Editorial Universitaria. B. Aires, 1960.
- RAFAEL GAMBRA.- "Historia Sencilla de la Filosofía". Ed. Rialp, S.A. -- 4a. Ed. Madrid, 1969.
- RUMEU DE ARMAS ANTONIO.- "Las Leyes de Indias y su Reglamentación en la Fuente del Trabajo". Art. de Revista Mexicana del Trabajo. - Tomo XI, 1a. Ed. Edit. S.T.P.S. Méx. 1964.
- ROSALES H. RENE.- R.- Apuntes de su clase de Filosofía del Derecho. Facultad de Derecho U.N.A.M. 1969.
- RADBRUCH, G.- Introducción a la Filosofía del Derecho. Breviario de ---- F.C.E. 1955.
- SAN MATEO, Cap. VI, 9-38-42.
- TERAN MATA, J.M.- Filosofía del Derecho. 3a. Ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1967.
- TRUEBA URBINA, A.- Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1970.
- VERDROSS, A.- La Filosofía del Derecho del Mundo Occidental. Centro de estudios Filosóficos, U.N.A.M. 1962.