

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**CONSIDERACIONES Y COMENTARIOS EN TORNO
A LA LEGISLACION VIGENTE SOBRE EL
PROBLEMA DE LA VIVIENDA OBRERA**

DIRECTOR DE LA TESIS
DR. GUILLERMO VAZQUEZ ALFARO
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

GUADALUPE RAMIREZ TREJO

MEXICO, D. F.

1973



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la memoria de mi madre.

A mi maestro y amigo
Lic. Octavio M. Trigo.

A todas las personas que hicieron
posible mi carrera.

A mis maestros y compañeros.

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

Antes que todò, pido la benevolencia del honorable Jurado en su juicio crítico para el presente trabajo, que lleva como fin sustentar examen recepcional, para lograr El Título Profesional de Licenciado en Derecho y el proposito de despertar el interes por el estudio de la Previsión Social como una rama -- autonoma del tronco común del derecho.

Hemos dividido este estudio en tres capitulos, el primero de Generalidades, que se refiere en forma panorámica al surgimiento y desarrollo de la Previsión en su aspecto general, así como su definición. El segundo capitulo habla de la seguridad social -- como instrumento del Derecho de Previsión Social -- y sus instituciones tendientes al logro de sus fines.

El tercero y último capitulo se refiere a un exámen de la ley reclamatoria de la fracción XII de la reforma Echeverría del Artículo 125 Constitucional inciso "A" .

T E M A R I O.

CAPITULO PRIMERO.

ASPECTOS TEORICOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO DE PREVISION SOCIAL.

- 1.- ANTECEDENTES HISTORICOS, ORIGENES Y FUENTES DEL DERECHO LABORAL.
- 2.- ORIGENES, NATURALEZA Y FINES DEL DERECHO DE PREVISION SOCIAL.
- 3.- EL DERECHO LABORAL COMO RAMA DEL DERECHO SOCIAL, SUS ORIGENES, SU NATURALEZA, SUS FINES, SUS FUENTES Y SU INTERPRETACION.

CAPITULO SEGUNDO.

LA SEGURIDAD SOCIAL INSTRUMENTO DEL DERECHO DE PREVISION SOCIAL.

- a).- La Seguridad Social, antecedentes y conceptos generales.
- b).- El Seguro Social, como instrumento de la Seguridad Social, antecedentes, el Seguro Social en México, orígenes y antecedentes, La Ley Obregón del Seguro Obrero.
- c).- La Ley vigente del Seguro Social, su contenido: riesgos sociales que asegura, campo de aplicación.
- d).- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Campo de aplicación, riesgos sociales.
- e).- El Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ante el problema de la vivienda.

CAPITULO TERCERO.

LA LEGISLACION VIGENTE EN TORNO AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA OBRERA.

- a).- Antecedentes y disposiciones legales en torno al derecho a la vivienda. Disposiciones constitucionales en el Artículo 123 y sus reformas. Consideraciones del Congreso Constituyente en relación con la vivienda obrera.
- b).- Exégesis y comentarios de las disposiciones de la Ley -

Federal del Trabajo vigente, sus reformas.

- c).- Comentarios y exégesis de la Ley que crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Funciones del Instituto, personalidad, integración de su patrimonio y estructura administrativa.

No me queda más que agradecer al señor Dr. --
Guillermo Vazquez Alfaro, su desinteresada ayuda que
me ha brindado para la elaboración del presente --
trabajo.

EL SUSCRIBIENTE.

CAPITULO PRIMERO.

ANTECEDENTES HISTORICOS, ORIGENES Y FUENTES DE LA PREVISION SOCIAL.

a).- El Derecho Laboral como rama del Derecho Social, sus orígenes, su naturaleza, sus fines, sus fuentes y su interpretación.

El concepto de previsión, en un sentido estricto, -- nos dá la idea de "ver con anticipación, mirar hacia el futuro", y en un sentido más lato de "disponer lo conveniente para atender a necesidades previsibles". El hombre primitivo en la lucha por la subsistencia diaria, debió concretarse en un principio a la satisfacción de sus necesidades actuales inmediatas -- consumiendo los frutos naturales de la tierra o el producto de su actividad de cazador; pero sabedor de la repetición con -- frecuencia determinable de épocas del año en que la tierra le -- negaba sus frutos y la caza escaseaba, su propio instinto de conservación y su propia naturaleza racional le llevaron a convertirse de cazador en pastor y a reafirmarse sobre la tierra para arrancarle sus frutos a las plantas y de esa manera proveerse -- de los alimentos necesarios y hacer reserva de ellos para las -- épocas de escasez; pero el hombre primitivo no podía vivir aislado y por mandato natural debió constituir la familia, célula-social primaria, que debía contribuir a facilitar la actividad previsora del hombre primitivo y que habría servir de base para la formación de grupos más numerosos, con organización primitiva encaminada seguramente al logro del bienestar de los integrantes del grupo mediante la satisfacción de sus necesidades primordiales de subsistencia, en un marco de primitiva solidaridad previsora encaminada a reservar los frutos que su rudimen-

taria industria les permitía arrancar a la naturaleza, para futuras necesidades.- Creemos que en el seno de esas primitivas organizaciones de comunidades y tribus, podríamos encontrar los más remótos orígenes de lo que actualmente entendemos como el derecho de previsión social.

El Jurista Argentino José María Goñi Moreno, autor del tratado "Derecho de la Previsión Social", estima -- que la previsión social, encuentra un obligado fundamento -- en el sentimiento de solidaridad y a partir de esa asevera-- ción, encuentra interesantes antecedentes de la previsión -- social en diversas instituciones de la antigüedad y así --- menciona que el Talmud, establecía que los propietarios de asnos estaban obligados a proporcionar otro animal de la -- misma especie a quien hubiese perdido el suyo por robo, muer te, huida o destrucción.- El Código de Hammurabi, el Código de Manú y las Leyes de Rhodas, hablaban de préstamos a la -- gruesa aventura, de préstamos concertados a riesgos y de -- préstamos marítimos. En Grecia se establecieron colonias -- para el socorro de los ciudadanos indigentes. El trigo se distribuía para aliviar el sufrimiento popular. En Grecia-- asimismo existieron asociaciones profesionales de defensa -- de sus intereses comunes y los ciudadanos que por sus achaques no podían atender a su subsistencia, eran auxiliados -- en Atenas y se educaba a los hijos de quienes hubiesen muer to en defensa del Estado. En el Imperio Romano, existieron organizaciones de carácter militar, que pagaban indemniza-- ciones en casos de traslado y retiro de los asociados; tam-- bién se organizaron los artesanos con la finalidad de procu rar asistencia, entierro y sepultura a los miembros falleci

dos. En la Edad Media, entre los germanos se desarrollaron las llamadas "gildas" o asociaciones de defensa común, que sirvieron de antecedente a las "cofradías gremiales" nacidas en el Siglo XII entre los pescadores de Tortosa, población de las riberas del Ebro; de ahí surgieron en la propia España los "gremios" y las "corporaciones" en Francia e Italia; estas organizaciones se obligaban a reconocer a sus miembros beneficios económicos y de asistencia médica y sus estatutos eran aprobados por el Estado. En la Edad Media igualmente el "Corpus juris saxonici" del año 1493, obligaba al patrono a prestar asistencia médica y reconocer el salario a los trabajadores durante cuatro semanas, cuando fuesen víctimas de accidentes. El Código de Minería de Colonia Alemania, creó una caja, financiada en parte por los trabajadores, para que fuesen socorridos en caso de invalidez, vejez y muerte; este movimiento se considera que una vez trasplantado a Prusia y después a toda la Unión Alemana, habría de servir de antecedente al Ministro Bismarck, para lograr su trascendente concepción del "Seguro Social". Por otra parte el incremento de la artesanía a raíz del desarrollo de la industria familiar, permitía que en el seno de la familia se estrechasen las relaciones entre sus miembros con una marcada tendencia hacia la mutua protección; de esa suerte las mutualidades; los gremios y las corporaciones, bajo el concepto de la solidaridad, lograron vislumbrar y realizar fundamentales objetivos de la seguridad y de la prevención social en la concepción contemporánea.- El liberalismo económico y social del Siglo XIX, habría de servir como punto de apoyo para profundas transformaciones en la organización económica y

social; como consecuencia de la revolución industrial, decreció la importancia del artesano y es suplido su lugar por el obrero de las grandes factorías, que practicamente-venían a absorber las actividades artesanales; el jefe de familia, la mujer y los hijos acuden a la fábrica y se produce un quebrantamiento de la unidad familiar; como respuesta a este nuevo estado de cosas y con la mira fundamental de proteger la economía general que sufría deterioro -- con la disminución o pérdida de la capacidad productiva -- del obrero, surge el Estado como satisfactor del bienestar común y bajo la inspiración del Canciller Prusiano Bismarck se implanta en Alemania el Seguro Social bajo las siguientes modalidades: a).- Seguro de enfermedad; b).- Seguro contra accidentes y c).- Seguro de vejez e invalidez, financiado este último por contribuciones tripartitas de los empleadores, de los trabajadores y del Estado; estos sistemas de seguridad se implantaron en los años de 1883, 1884 y 1889. Posteriormente en Inglaterra en 1911 un proyecto de Lloyd George se convierte en la Ley del "National Insurance Act" que contiene un régimen de seguridad social para los casos de -- desocupación, invalidez y enfermedad y de ahí en otros países europeos se desarrollan diversos sistemas de seguridad social patrocinados por el Estado y que comprendían: seguros de enfermedad, vejez y de accidentes de trabajo. (1). Autor cit.opus cit. págs. 18, 19 y sigs.

En México, el Congreso Constituyente de Querétaro, cumple satisfactoriamente su propósito de trasplantar -- en nuestra Carta Magna los postulados fundamentales de la --

Revolución Social Armada de 1910-14 y como adecuada respuesta a las legítimas pretensiones del incipiente movimiento obrero, en su Título Sexto, Artículo 123, establece fundamentales instituciones de previsión y seguridad social que sirven de modelo a otros países y que cobran palpitante actualidad, habiéndose adelantado a su época, toda vez que apenas en estos tiempos ha sido posible para el Estado, la creación de los instrumentos o instituciones que realicen los programas necesarios para dar cumplimiento a los imperativos constitucionales en materia de previsión y seguridad social y de esa suerte han venido funcionando sucesivamente en primer lugar el Instituto Mexicano del Seguro Social cuya creación proviene de la Ley del Seguro Social promulgada durante el régimen presidencial -- del General don Manuel Avila Camacho en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de enero de 1943 y que establece un régimen de seguro obligatorio en favor de las -- personas que se encuentren vinculadas a otras por un contrato de trabajo, comprendiendo los siguientes renglones de seguridad: a).- Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; b).- Enfermedades no profesionales y maternidad; c).- Invalidez, vejez y muerte y d).- Cesantía en edad avanzada. Posteriormente conforme a la Ley del 4 -- de enero de 1947, se creó el Banco Nacional Hipotecario-Urbano y de Obras Públicas. La ley del 30 de diciembre de 1950 crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Con derivación de la Ley Federal del Trabajo surgen estas instituciones: La Comisión Nacional de Salarios Mínimos y la Comisión Nacional de Participación de Utilidades.-- El Instituto del Fondo --

Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, organismo este último que surge de una reforma constitucional a la fracción XII, Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional.

De esa manera en nuestro país, la previsión social encuentra su más acabado origen legislativo, en la Constitución Federal de 1917, concretamente en su artículo 123, Título Sexto, objeto de sucesivas modificaciones en algunas de sus fracciones y en la legislación orgánica de dicho precepto constitucional, hasta la promulgación de la vigente Ley Federal del Trabajo.

NATURALEZA Y CONTENIDO DE LA PREVISION SOCIAL.- --

Goñi Moreno, concibe la previsión de carácter individual como "la reserva voluntaria y consciente de bienes para aplicarlos a las exigencias y necesidades del porvenir" (2) Aut.Cit.Opus cit. pág. 49; de modo que la previsión vendría a comprender una "economía" o "ahorro" con vinculación a todos los intentos humanos tendientes a velar por el futuro y el ahorro como la forma más antigua y primaria de la previsión, estaría encaminada a: la reserva de parte de los ingresos monetarios, renunciando a gastos supérfluos y moderando las costumbres con la comprensión de que la prosperidad presente puede no acompañarnos siempre, el ahorro elevado a nivel de virtud además de --fortalecer el carácter, vendría a asegurar el bienestar. El propio autor cita asimismo dos formas fundamentales de previsión individual: el ahorro y el seguro. Posteriormente el citado jurista argentino concibe la previsión social de la manera siguiente: "En su acepción social la previsión se traduce-

en un sistema determinado que provee al nombre de los medios necesarios o indispensables para atemperar, reparar o compensar los estados de necesidad derivados de los riesgos o contingencias que lo amenazan". (3). Aut.Cit.opus tit.pág.53 e-insistiendo en el alicite que la solidaridad social -ayuda -mutua- presta a la previsión social, señala que ésta debe lo- grar la coordinación de los esfuerzos colectivos en las ins- tituciones mutuales que tiene como propósito aunar el esfuer- zo de sus miembros para atenuar, distribuyendo entre ellos,- las consecuencias de ciertos gastos que al producirse, dese- quilibran la economía del individuo y de la familia. Las or- ganizaciones mutualistas, -de carácter privado fundamental- mente-, cubrían aquellos gastos, repartíendose entre los so- cios o haciendo uso de reservas constituidas por primas de - los asociados. Es evidente que en un régimen de derecho el Estado de ninguna manera podría mantenerse ajeno a la solución de los problemas planteados en el orden social y económico por las organizaciones mutualistas en el renglón de la pre- visión; en efecto, el ahorro como bien apunta Atilio Dell'Oro Maini citado por Goñi Moreno, no deja de ser un consumo volun- tariamente aplazado y desaparece en la primera necesidad que afronta y el seguro resulta costoso si se habla de sectores- económicamente débiles y de exiguos ingresos; ello evidente- mente justificó la intervención del Estado estructurando la- previsión social, creando organismos estatales que en su fun- cionamiento adoptarían la técnica del Seguro Social; de ahí como bien apunta el citado autor que tratadistas hayan iden- tificado los conceptos de previsión y seguro social y de que se hayan inclinado más bien por el empleo de "seguro social",

para estar más acorde con las disposiciones legales que regulan la intervención del Estado en la materia. En México, no es posible tal identificación, si se toma en consideración - que el artículo 123 de la Constitución Federal y las leyes - emanadas de tal precepto constitucional, establecen una clara distinción entre ambos conceptos, en cuanto que contienen -- planteamientos, programas y creación de organismos encaminados a la atención de la previsión social y otros mecanismos encaminados hacia la seguridad social, pese a que ésta llegue a invadir el campo de acción de la previsión social y más -- aún con Mario de la Cueva sostenemos que el derecho de seguridad social, constituye una rama del derecho de previsión - social y que éste a su vez viene a ser una rama del derecho social.

El doctor Leoncio Lara Sáenz, estima que la previsión social es parte fundamental del Derecho Mexicano del Trabajo y que su materia específica en sus inicios comprende: - crear los suficientes medios que permitan la prevención de - los riesgos profesionales; generar toda una actitud, una acción y una legislación cuyo objetivo vendría a ser la protección del trabajador a través del seguro desarrollo del trabajo. Pero la previsión social de ninguna manera podía circunscribirse a la prevención de accidentes de trabajo; la exposición de motivos del Proyecto del Artículo 123 Constitucional, presentado por la Comisión presidida por Pastor Roauix, como señala el propio Lara Sáenz, permite conocer la idea de previsión social presente en la mente del Constituyente, idea amplia y trascendente como se colige de la siguiente transcrip

ción de parte relativa de dicha exposición de motivos: "no solamente se imponía el aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo, sino también las de salubridad; la preservación moral, y desde luego, las garantías para los riesgos que amenazaran al obrero en el ejercicio del empleo; sino también se imponía fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e instituciones de previsión social para asistir a los enfermos y ayudar a los inválidos así como a ese gran ejército de trabajadores privados involuntariamente"; añade asimismo para Sáenz que la concepción de previsión social del Constituyente de Querétaro, quedó cristalizada en las fracciones XII, XIII, XIV, XV, XXV, XXIX y XXX del artículo 123 constitucional que establecen respectivamente: obligación de los patronos para proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas; el establecimientos de mercados públicos y centros recreativos en los propios centros de trabajo; responsabilidad de los empresarios en accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de sus trabajadores; obligación para los patronos para que se observen en las instalaciones de sus establecimientos las disposiciones legales de higiene y seguridad y de adoptar las medidas adecuadas para evitar accidentes; bolsas de trabajo para la colocación gratuita de los trabajadores; cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo y de accidentes, obligándose al Gobierno Federal y al de cada Entidad Federativa, para fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión social -alúdese a la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, como lo aprobó el Constituyente, fracción que fué reformada el 6 de sep-

tiembre de 1929, en el sentido de considerar como de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social; finalmente la fracción XXX del artículo 123 Constitucional, originalmente establecía y consideraba de utilidad social el establecimiento de sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores. Lara Sáenz opina pues que "en nuestro país la previsión social no es una actitud estatal surgida circunstancialmente, sino que nace simultáneamente al propio Derecho Mexicano del Trabajo, del cual es parte, se nutre de la savia revolucionaria y se enmarca en la Constitución de 1917 como una verdadera garantía social". (4) Doctor Leoncio Lara Saenz: La seguridad en el trabajo como fundamento de la previsión social", Revista Mexicana del Trabajo. Págs. 46 y 47, Tomo I, números 3-4 Séptima época.

En el estudio de la teoría de la Previsión Social, hemos encontrado algunas acepciones limitativas de la previsión social y otras que le dan mayor amplitud y alcances; en el primer caso se tiene la idea de Atilio Dell'Cro Maine, citado por Goñi Moreno, para quien la previsión social representa dos formas: el ahorro, como consumo voluntariamente -- aplazado y el seguro que por lo costoso, justifica la intervención del Estado; en el segundo caso se encuentra la idea del propio Goñi Moreno, quien concibe la previsión social en función de los sistemas que proveen al hombre de los medios para atemperar, reparar y compensar sus estados de necesidad derivados de los riesgos y contingencias que lo amenazan y en este concepto la previsión social, viene a comprender a -

todos los hombres independientemente de su condición de trabajador y finalmente se tiene la siguiente concepción de Mario de la Cueva citado por Lara Sáenz: "La política y las instituciones que se proponen contribuir a la preparación y ocupación del trabajador, a facilitarle una vida cómoda e higiénica y a asegurarle contra las consecuencias y los riesgos naturales, sociales y profesionales -agrega Lara Sáenz- susceptibles de privarle de su capacidad de trabajo y de ganancia". (5). Doctor Leoncio Lara Sáenz, opus cit. pág. 47. Como se ve Mario de la Cueva circunscribe la previsión social encaminada al hombre como trabajador, comprendiendo dentro de la previsión social, la seguridad social contra los riesgos naturales, sociales y profesionales a que alude en su anterior definición, de ahí que sostenga que el seguro social, sea una rama de la previsión social; por su parte Lara Sáenz, afirma que la previsión social, no puede tener un contenido fijo, y que sus realizaciones concretas están en relación con las necesidades y circunstancias de una comunidad, así como con la política de determinado Estado y refiriéndose al artículo 123 Constitucional, asevera que contiene un verdadero programa de previsión social que comprende múltiples aspectos, añadiendo que el contenido de la previsión social no debe limitarse y apunta en suma que el contenido de la previsión social se resume en la salvaguarda de la integridad física y de la capacidad de trabajo de los habitantes considerados como individuos y como clase social, objetivos que responden a uno de los fines del Estado Moderno, como lo es México. (6) Aut.-cit. opus cit. Pág. 48.

Hemos entendido que en México, la previsión social, se remonta a la obra del Congreso Constituyente de 1917, que refleja los postulados fundamentales de la Revolución Social de 1910-1914, en el contenido del Artículo 123 Constitucional, crea en su Título Sexto, con clara denominación "Del Trabajo y de la Previsión Social", con vinculación definida al Derecho Laboral, determinadas instituciones y programas de previsión social, por lo que con Lara Sáenz y Mario de la Cueva, sostenemos que en nuestro país debido a nuestra estructura política y social y al estado actual del ordenamiento jurídico, la previsión social es un "Derecho Social", unido por indisolubles lazos históricos constitucionales al derecho del trabajo. El contenido del con toda propiedad llamado Derecho de Previsión Social, de ninguna manera debe constreñirse a los únicos aspectos del ahorro, de la seguridad social y de la prevención de accidentes y aún de la asistencia pública y aún más nos inclinamos con Mario de la Cueva a considerar que el seguro social es una rama de la previsión social y afirmamos por nuestra parte que ambas instituciones jurídicas en nuestro país, en nuestra legislación positiva, constituyen a su vez una derivación del Derecho Laboral.

b).- Relaciones del Derecho Laboral con otras disciplinas jurídicas.

La ubicación de una disciplina jurídica en el panorama general del Derecho, obligadamente nos remite a la consideración de la original clasificación de Ulpiano quien seguramente al comprender que el hombre como único sujeto de Derecho se desenvuelve en este campo, bien sea como individuo, bien sea --

como formando parte de una comunidad, ideó la clasificación fundamental del Derecho en Público y en Privado, mediante su siguiente concepción: "Publicum ius est quod ad statum rei -- romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem". Fe se a la aparente simplicidad y claridad de esta básica división del Derecho, los comentaristas del Derecho Romano, coinciden en que la delimitación de ambos conceptos no es empresa fácil y así el Licenciado Guillermo Floris Margadant S., en su obra "El Derecho Privado Romano", asegura que en el derecho típicamente privado, abundan las normas de orden público y pone el caso del derecho de familia que con otras figuras, quedan fuera del alcance de la contratación privada y que por tanto se acercan más al "ius publicum" y añade que la línea divisoria de estos dos campos del derecho, varía en el curso de la historia jurídica y para fundar su aserto pone el ejemplo de muchas ramas que a la fecha consideramos como formando parte del -- "ius publicum" que en la antigüedad estaban comprendidas dentro del "ius privatum" como es el caso de algunas instituciones de derecho penal y de derecho procesal. En esas épocas -- pretéritas sólo el derecho constitucional y administrativo, -- se consideraban como públicos y en nuestro tiempo, nosotros -- le hemos añadido otras ramas al derecho público. Termina dicho autor señalando que en la actualidad el derecho público -- tiende, cada vez en mayor escala a invadir materias tradicionalmente reservadas al derecho privado y que con mayor claridad que nunca se nota la imposibilidad de separar nitidamente los dos conceptos y expresa: "...junto a las materias que claramente y en forma definitiva pertenecen al ius privatum o al ius publicum, encontramos una creciente masa de instituciones jurídicas, en las cuales se mezclan elementos públicos y pri-

vados. Su correcta atribución a un terreno u otro es cuestión de matices y acentos, y la decisión respectiva cambiará de acuerdo con la ideología del momento y con factores-políticos... la época moderna está introduciendo una zona-intermedia entre estos dos extremos, tales como los derechos Laboral y Agrario". (7). Aut.cit.opus cit.págs.96 y -97.

Mandieta y Núñez, en su obra "El Derecho Social", comenta que en nuestros días asistimos al fenómeno sociológico-jurídico de la formación de una nueva rama fundamental del derecho: el Derecho Social; al efecto, explica que esta nueva disciplina jurídica, en modo alguno, puede quedar subsumida ni dentro del derecho público ni dentro del derecho-privado, ya que si se entiende que el derecho público desde un punto de vista objetivo, comprende los ordenamientos que se refieren a la organización del Estado, a su funcionamiento, a los servicios públicos y a las relaciones del Estado-con los individuos, para delimitar la esfera de acción de a qué frente a éstos, tales conceptos, resultan ajenos al Derecho social, puesto que el Derecho Laboral, el Derecho de Previsión Social, la seguridad Social, la asistencia, etc., nada tienen que ver con la organización del Estado, ni con los servicios públicos y en igual forma si concebimos el derecho privado en su aspecto objetivo como aquellos ordenamientos que regulan intereses y relaciones de individuos -- particulares entre sí, tampoco es posible subsumir dentro de este derecho privado al derecho social y disciplinas que lo integran, toda vez que éstas contemplan al individuo como -

formando parte de grupos o sectores sociales pero regulando no las relaciones entre sí de los integrantes de esos sectores o grupos, sino sus relaciones frente a otra entidad jurídica que bien puede ser el patrón o empresa como ocurre en el Derecho - laboral y el Estado mismo, quien por medio de órganos administrativos específicos viene a definir una instancia agraria, como en el Derecho agrario, o la procedencia de una prestación, como ocurre en el Derecho de previsión social; de manera que - en esas condiciones, la relación que ocurre entre el Estado y el individuo como sujeto de Derecho social, como integrante o formando parte de un grupo o sector social o clase determinados, no es ni de Derecho público ni de Derecho privado, es simple y llanamente de Derecho social. De ahí la bien lograda definición que de Derecho Social aporta Mendieta y Nuñez: "Conjunto de leyes y disposiciones autonomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles para lograr su -- convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden - justo". (8) Aut. cit. opus cit. pág. 66.

Georges Gurvitch en su obra "Las Formas de Sociabilidad" cambiando la tradicional división del Derecho en general propuesta por Ulpiano, desechando la terminología del *ius publicum* y del *ius privatum*, concibe un Derecho de coordinación, un Derecho de Subordinación y el Derecho Social. Para Gurvitch el Derecho de Coordinación se refiere a los actos contractuales, - el Derecho de subordinación se impone a la voluntad de los individuos para someterlos al orden del Estado y frente a estas-

dos concepciones del Derecho, surge el Derecho Social, de manera espontánea en el seno de las agrupaciones humanas, como un Derecho de integración con la siguiente finalidad: "lograr la unión de los integrantes de todo agrupamiento social mediante un acuerdo de voluntades que crea, sin necesidad de organización alguna y sin coacción incondicionada, un poder social que obra sobre los individuos; pero no como exterior a ellos, sino como fuerza interna creada por ellos mismos".

Gurvitch, en otra de sus obras "L'idée du droit social", concibe dos tipos fundamentales de sociabilidad: a) - la que se forma por integración en el "nosotros" (con unidad, - en cuanto surge la agrupación como derivación de la naturaleza humana) y b) La que se forma por relación de interdependencia o coordinación entre el "yo, tú, él" (Sociedad, en cuanto la - relación surge de la voluntad humana determinando su creación o extinción). A cada una de esas formas corresponde un derecho, de manera que el Derecho Social, se ubica en la forma de sociabilidad primeramente mencionada y comprende un derecho de integración objetiva en el "nosotros". El Derecho de coordinación y el de subordinación, vendría a ubicarse dentro del segundo tipo social. En el Derecho Social o de integración, participan todos los sujetos a quienes se dirige, en cambio en el Derecho de Coordinación y de Subordinación se presupone alejados a los sujetos que contraen relaciones entre si.

El jurista español Luis Legas y Lacambra en su - obra "Introducción a la ciencia del derecho", distingue entre

derecho individual y derecho social y explica que el hombre en su vida de relación individual, puede considerarse como igual a los demás y en tal caso esa relación cae dentro del ámbito de derecho privado, o como un subdito o inferior y esa relación correspondería al Derecho Público, pero también puede considerarse como "órgano de una entidad o grupo" y en esa situación no se afirma su individualidad ni la sumisión a un superior, sino una totalidad misma, en la que el hombre se integra como miembro y actúa como órgano y en esa relación vendría a ubicarse el Derecho Social.

Mario Videla Moron, citado por Goñi Moreno, por su parte estima que el derecho debe dividirse en tres ramas de conformidad con la naturaleza de las relaciones jurídicas entre los sujetos: a) Derecho Privado, en el que la relación y la norma son de coordinación, porque las personas vinculadas se encuentran en igualdad de condiciones frente a la ley; b) Derecho público, en el que la relación y la norma son de subordinación, por existir subordinación jerárquica del individuo frente al Estado y c) Derecho Social, en el que la relación y la norma son de inordinación, integración o comunión.

Expuestas las anteriores consideraciones teóricas en torno a la fundamental división o clasificación tricotómica del Derecho en Público, Privado y Social e inclinándonos por la definición que de esta nueva rama del Derecho aporta Mendieta y Nunez, debemos concluir que el Derecho de Previsión Social,-

obviamente constituye un eslabón o rama del Derecho Social, no siendo posible la inclusión del derecho de previsión social -- dentro del marco puro y simple del Derecho Público o del Derecho Privado, mayormente si se toma en consideración que la Previsión Social, como derecho, contiene un conjunto de ordenamientos que desarrollan mecanismos protectores de sectores sociales integrados por individuos económicamente débiles.

LA PREVISION SOCIAL Y EL DERECHO LABORAL.- En teoría al Derecho de Previsión Social, suele atribuirse un carácter autónomo y su campo de aplicación sostiene algunos tratadistas que debe circunscribirse preferentemente al trabajador y a su familia, ya que los trabajadores representan la casi totalidad de la población y quienes no trabajan representan la minoría marginal; otros autores consideran la previsión social fuera del derecho del trabajo, como derecho del ciudadano y no sólo del trabajador y llegan a concebir un denominado "derecho preventivo", con esfera de aplicación más extensa que la del Derecho Laboral y de esa manera Biondo citado por Goñi Moreno, en apoyo inclusive de la autonomía del Derecho de Previsión Social respecto del Derecho Laboral, señala: ".....a) que la previsión social en su última fase, amplía la tutela del -- trabajador a su núcleo familiar, creando derechos autónomos en sujetos distintos del trabajador. Estos derechos subsisten o se generan después de la muerte del trabajador (pensiones e indemnizaciones, b) La previsión social incluye a trabajadores independientes que no se encuentran amparados por las normas-

del derecho del trabajo que se refieren al trabajo asalariado, c) La previsión extiende su tutela a los funcionarios públicos, respecto de los cuales no existe una relación de derecho privado, propia del derecho del trabajo, d) La previsión comprende algunas formas de seguro facultativo que se hallan fuera del campo del trabajo asalariado.." (9) Aut. cit. opus cit. pág. 201. En México no obstante (y sostenemos con Mario de la Cueva la dependencia de la Previsión Social respecto del Derecho Laboral), como se desprende de la obra del Constituyente de Querétaro (1916-1917) no se tuvo una concepción autónoma del derecho de previsión social y quedó éste subsumido dentro del derecho laboral en la legislación reglamentaria del artículo 123 constitucional.

La teoría de la previsión social, señala la aún más claras diferencias entre el derecho laboral y el derecho de previsión social bástenos apuntar las siguientes tres distinciones entre ambas disciplinas: a) distintos sujetos; b) distintos objetivos y c) distinta naturaleza de las relaciones; en efecto el derecho laboral presupone la existencia de dos sujetos, Empresa o patrón o empleador y trabajador y el derecho de previsión social presupone tres sujetos, el asegurador, que es el Estado, el asegurante, que es el patrón o empresa y el asegurado, que es el trabajador beneficiario, sin perjuicio de que éste al contribuir al financiamiento de la cotización correspondiente al régimen establecido, se convierta en asegurante-asegurado. En cuanto a la distinción de objetivos, el Derecho Laboral se refiere a la persona en - -

actividad, en cuanto regula fundamentalmente las relaciones - - obrero-patronales, las condiciones de trabajo, las remuneraciones y los derechos y obligaciones de los elementos que concurren en la producción y el Derecho de Previsión Social, se refiere a la persona en la pasividad; es decir, como sujeto pasivo que carece de la posibilidad de obtener trabajo (desempleo), o se encuentra imposibilitada para desempeñarlo (enfermedad, - accidentes, invalidéz etc.). Finalmente en cuanto a la naturaleza de las relaciones, el derecho laboral, contiene normas referidas a relaciones que surgen de una libre voluntad, son en su propio sentido "relaciones voluntariamente contraídas", como es el caso del trabajador que toma un trabajo, en cambio en la previsión social sus normas tienen características de obligatoriedad, el afiliado debe incorporarse a los regímenes establecidos, la relación jurídica de afiliación se contrae como consecuencia de una obligación fijada por la ley, prescindiendo - de la voluntad de los afiliados.

Pese pues, a las apuntadas diferencias doctrinales existentes entre el Derecho Laboral y el Derecho de Previsión Social, que evidentemente permiten sustentar la idea de la - - autonomía de esta última disciplina, contrariamente a su dependencia o subordinación respecto del Derecho del Trabajo, en -- México, la previsión social, ha venido a constituir una derivación o rama del Derecho Laboral, a tono con la concepción del Congreso Constituyente de 1910-1917, como se desprende del Título Sexto, Artículo 123 Constitucional que se enuncia de esta m

manera: Del trabajo y de la Previsión Social.

FUENTES DEL DERECHO DE PREVISION SOCIAL.-Reconoce - la doctrina que en materia de previsión social, el derecho puede surgir de la voluntad del Estado, (es decir, el sujeto creador de las normas, es esencialmente el Estado) y de la voluntad de las partes, como es el caso del acuerdo entre patronos y trabajadores, cuando en los contratos colectivos de trabajo, incluyen en sus cláusulas prestaciones de previsión social; por tanto son de considerarse como fuentes del derecho de previsión social: a) La Ley, b) Los contratos colectivos y c) Los convenios internacionales, no descartándose la posibilidad de considerarse como fuentes de dicha disciplina, como manifestaciones objetivas o externas de la norma, tanto a la jurisprudencia, como a las resoluciones administrativas.

LAS LEYES.- La Fuente fundamental del derecho de -- previsión social se ubica en la Ley Fundamental en la Constitución, toda vez que la ley ordinaria no puede alterar sus principios; posteriormente en menor grado de jerarquía sobreviene la Ley Ordinaria o la Ley Reglamentaria de las normas constitucionales. En el Derecho Mexicano, encontramos la fuente de la previsión social, en el artículo 123 Título Sexto de la Constitución Federal y en la Ley Federal del Trabajo, que viene a reglamentar el expresado precepto constitucional.

LOS CONTRATOS COLECTIVOS.- Generan y amplían dere--

chos ya establecidos dentro de un nivel mínimo por la legislación de previsión social, En México, suosunida la previsión social dentro del Derecho laboral es legalmente admisible que en los contratos colectivos de trabajo se modifiquen las disposiciones legales constitucionales y de la Ley Reglamentaria, en sentido favorable al trabajador; así puede mejorarse el salario mínimo y en un caso dado mejorar disminuyendola la jornada máxima de trabajo ó estableciendo como está ocurriendo ya, la semana de trabajo de 40 horas.

CONVENIOS INTERNACIONALES.- En materia de previsión social, es incuestionable la aportación a dicha disciplina del derecho, por los convenios celebrados a nivel internacional, mediante organizaciones específicas, como es el caso concreto de la Organización Internacional del Trabajo; en efecto del seno de esa organización han surgido recomendaciones a los países miembros, recomendaciones que para elevarse a disposiciones legales con fuerza de obligatoriedad, requieren la aprobación necesaria del Poder Legislativo, conforme se encuentre organizado en cada país miembro y con sujeción a los dispositivos constitucionales vigentes en cada país en materia legislativa. Al lado de las recomendaciones de la expresada Organización Internacional del Trabajo, surgen como fuentes del derecho de previsión social, los convenios, los que conforme al sistema constitucional mexicano, requieren la ratificación del Poder Legislativo, para que de esa suerte puedan cobrar fuerza de obligatoriedad.

LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.-Esta Organización surge después de la guerra del 14, ante la idea de extender a los países en vías de industrialización, los beneficios de las leyes dictadas en beneficio de los trabajadores. El Tratado de Versalles en su parte XIII preveía la creación de la "Organización Internacional del Trabajo", sobreviviendo esta organización a lo que con toda propiedad fué su fuente: La Sociedad de las Naciones.

Tres órganos integran a la fecha esta organización:

a) La Conferencia Internacional del Trabajo, b) El Consejo de administración y c) La Oficina Internacional del Trabajo. La Conferencia, se reúne anualmente o cuando se juzgue necesario e integra la asamblea general de todos los Estados miembros; cada país designa cuatro personas; dos representantes del Gobierno, uno de los trabajadores y uno de los patronos. La Conferencia viene a funcionar como parlamento, si bien, como se expresó anteriormente, de dicho organismo emanan convenios y recomendaciones que requieren la ratificación de los países integrantes.

El Consejo de Administración se integra con un determinado número de personas en 1956 eran 40; de ellas la mitad representaba a los Gobiernos de los países miembros; una cuarta parte representaba a los trabajadores y la restante cuarta parte representaba a los patronos o empleadores. Las funciones del Consejo de concretan al establecimiento de los puntos-

de la orden del día de la Conferencia y entre otras funciones más la de intervenir en el trámite de las reclamaciones contra un Estado miembro por incumplimiento de un convenio ratificado.

La Oficina Internacional del Trabajo, funciona -- primordialmente como un organismo de consulta y al efecto tiene la tarea de asesorar cuando así se le solicita, a los gobiernos de los países miembros, auxiliándolos en la preparación de legislación sobre la materia.

La Organización Internacional del Trabajo, viene a ser un apéndice de la Organización de las Naciones Unidas, toda vez que en la reunión celebrada en París el 31 de noviembre de 1945, se acordó que las Naciones Unidas, reconocerían a la O.I.T. como organismo especializado competente para emprender acciones al tenor de su instrumento constitutivo básico; de tal manera que los representantes de las Naciones Unidas, puede concurrir a las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo.

EL CONVENIO.- En concepción de la propia Organización, viene a considerarse de las siguiente manera: "podría -- ser comparado con un tratado multilateral mediante el cual varios Estados se comprometen a aplicar determinada disposición social". Aprobado un convenio por la Conferencia, cada Estado asume la obligación de remitirlo a su autoridad compe

tente, generalmente el Parlamento, para los efectos de su aprobación que recibe el nombre de "ratificación"; en un caso dado el Estado que ratifique un convenio, debe modificar su propia legislación nacional.

LA RECOMENDACION. De proyecciones más limitadas en cuanto a su sentido de obligatoriedad, sugieren simplemente una norma. Las recomendaciones deben ser sometidas a la consideración de las autoridades competentes de cada país, pudiendo ser el Parlamento o el Ministerio competente, con libertad para utilizar de cada recomendación las disposiciones que se estimen convenientes y de positiva aplicación en cada país miembro.

El artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo establece una clara distinción entre el convenio y la recomendación: "El convenio se comunicará a los Estados miembros para que sea ratificado; la recomendación, en cambio deberá comunicarse para que la tomen en consideración a fin de ponerla en ejecución mediante la legislación nacional o de otra manera".

REALIZACIONES INTERNACIONALES.- Sin profundizar en este campo, para no distraer el tema central de este trabajo, nos concretaremos a continuación a mencionar algunas importantes realizaciones, surgidas en materia de previsión social en el seno de organismos internacionales, debiendo mencionarse las llamadas declaraciones fundamentales contenidas en: La Carta del Atlántico, Las Declaraciones de Santiago de Chile, las Declaraciones de Filadelfia, la Declaración Universal de

los Derechos del Hombre y la Carta de Buenos Aires.

La Carta del Atlántico suscrita por el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica y el primer Ministro de la Gran Bretaña, el 14 de agosto de 1941. En su punto 50. se acordó: "la más amplia colaboración entre todas - las naciones en materia económica, con el propósito de asegurar para todas ellas, mejores condiciones de vida, progreso económico y seguridad social" y en el punto 60. se acordó a manera de declaración la esperanza de que se viese realizada "una paz que permitirá a todas las naciones estar - seguras dentro de sus propios límites territoriales, y la - seguridad de que todos los hombres, en todos los países, puedan vivir libres del temor y las necesidades".

La Declaración de Santiago de Chile, marca prácticamente el nacimiento de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, cuya creación nació de la idea de los representantes americanos a la inauguración oficial del Hospital-Obrero de Lima, construido por la Caja Nacional de Seguro Social del Perú. De esa manera en septiembre de 1942, en Santiago de Chile se celebró lo que constituye la primera reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, cuya - meta primordial se resume en el logro del mejoramiento constante del bienestar material y espiritual de los individuos y de sus familias.- La segunda parte de la declaración se refiere concretamente al Seguro Social. Goñi Moreno en su - - obra citada resume de esta manera el contenido de esta importantísima declaración en materia de previsión social: "dedi-

cada al seguro social, al que considera llamado a organizar la prevención de los riesgos cuya realización priva al trabajador de su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia, a restablecer lo más rápido posible la capacidad perdida, a procurar los medios de existencia necesarios en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional ocasionada por enfermedad, accidente, invalidez, cesantía - vejez o muerte del sosten de la familia". Posteriormente - la propia Declaración en un verdadero programa continental de seguridad social señala "la política de seguridad social en América debe promover el aumento de las posibilidades de empleo y a mantenerlo a alto nivel, incrementar la producción y las rentas nacionales y distribuir las equitativamente, mejorar el estado sanitario, la educación general y profesional, la alimentación, la vivienda y el vestuario de los trabajadores y sus familias". (10). Aut. cit. opus cit. pág. 285.

La Declaración de Filadelfia, corresponde a la - XXVI reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo o - asamblea general de la O.I.T. En su primer apartado sostiene terminantemente que el trabajo no es una mercancía; en su apartado segundo fundamenta una paz duradera sólo en la justicia social y afirma que todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el derecho de perseguir - su bienestar material, en condiciones de libertad, dignidad, seguridad económica y en igualdad de oportunidades.- El tercer apartado pugna por el logro de programas que permitan alcanzar la plenitud de empleo y la elevación de los niveles de vida; por un salario mínimo vital para todos los que es--

tén empleados, por el reconocimiento del contrato colectivo, por la cooperación de empresas y trabajadores para mejorar - la producción y la aplicación de medidas sociales, por la -- protección de la vida y seguridad de los trabajadores, por la protección de la infancia y de la maternidad, por el su-- ministro de alimentos, vivienda e iguales oportunidades educativas profesionales.

Declaración Universal de los Derechos del Hombre, proclamada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, su artículo 30 expresa: - "Todo ciudadano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona".- En su artículo 22 dice: "Toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad - social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional -habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado- la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad". El artículo 23 - se refiere al trabajo como derecho, estableciendo el principio de que a igual trabajo debe corresponder igual salario;- añade que el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, juntamente con su familia, una existencia decorosa conforme a su dignidad humana, - complementada, en caso necesario, por cualquier otro medio de protección social; asimismo reconoce el derecho al descanso, - a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.- El artículo 25, reconoce el derecho de la persona humana a un nivel de vida que le asegure- juntamente con su familia, la salud, el bienestar, alimenta--

ción, vestido, vivienda, asistencia médica, servicios sociales necesarios, seguro en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por causas ajenas o independientes de su voluntad.

La carta de Buenos Aires, corresponde a la Tercera Conferencia Interamericana de Seguridad Social; en el punto Segundo de la Declaración expresa: "La seguridad social debe organizarse por un conjunto de normas jurídicas que garanticen como función ineludible del Estado la coordinación de la política social, económica y sanitaria, a fin de procurar: a).- El equilibrio entre los principios de libertad y solidaridad, mediante la integración de los derechos individuales con los derechos sociales, así como la formación y arraigo de una conciencia colectiva de justicia social...c). La elevación del nivel sanitario, mediante la protección biológica integral, orientada a mantener la población en las mejores condiciones de salud y de capacidad de trabajo. En su punto Tercero la declaración expresa: "La acción del Estado en materia de seguridad social, debe fundamentarse en el derecho que tiene el hombre de ser protegido por la sociedad ante la necesidad, así como también en el derecho al bienestar, que se reconoce a todo trabajador, como consecuencia de su participación en la formación de la riqueza nacional.- En su punto quinto de la Declaración se refiere a la necesidad de una participación y colaboración de las partes interesadas, en la elaboración, organización y realización de los regímenes de seguridad social, así como la protección de sus derechos mediante procedimientos y garantías que aseguren su

rápido y efectivo reconocimiento.."

CONVENIOS DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. En la 30a. reunión de la Organización, celebrada en Ginebra en 1947, en el convenio número 82, se aprobó que los Estados miembros que lo ratificasen, debían asumir una política tendiente a lograr el bienestar y el desarrollo de los pueblos, estimulando sus propias aspiraciones para lograr el progreso social, aconsejando al efecto: el fomento y mejoramiento de la salud pública, la vivienda, alimentación, instrucción, bienestar de los niños, las condiciones de trabajo, la seguridad social.

El convenio número 102, tomado en la 34a. reunión de la Conferencia realizada el año de 1952 en Ginebra, viene a establecer normas mínimas de seguridad social y contiene aspectos fundamentales de asistencia médica, preventiva y curativa; la prestación médica comprendería la asistencia general, la especializada, el suministro de productos farmacéuticos y la hospitalización; la prestación monetaria en caso de enfermedad; prestación de desempleo, definiéndose éste como la suspensión de ganancias motivada por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente, tratándose de personas aptas para trabajar y disponibles para ello. La parte V del convenio habla de pensiones de vejez, para la protección de la supervivencia que exceda de los sesenta y cinco años. La parte VI trata de prestaciones en caso de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional. La parte VII se refiere a prestaciones familiares, mediante pagos periódicos concedidos a personas desprote

rápido y efectivo reconocimiento.."

CONVENIOS DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. En la 30a. reunión de la Organización, celebrada en Ginebra en 1947, en el convenio número 82, se aprobó que los Estados miembros que lo ratificasen, debían asumir una política tendiente a lograr el bienestar y el desarrollo de los pueblos, estimulando sus propias aspiraciones para lograr el progreso social, aconsejando al efecto: el fomento y mejoramiento de la salud pública, la vivienda, alimentación, instrucción, bienestar de los niños, las condiciones de trabajo, la seguridad social.

El convenio número 102, tomado en la 34a. reunión de la Conferencia realizada el año de 1952 en Ginebra, viene a establecer normas mínimas de seguridad social y contiene aspectos fundamentales de asistencia médica, preventiva y curativa; la prestación médica comprendería la asistencia general, la especializada, el suministro de productos farmacéuticos y la hospitalización; la prestación monetaria en caso de enfermedad; prestación de desempleo, definiéndose éste como la suspensión de ganancias motivada por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente, tratándose de personas aptas para trabajar y disponibles para ello. La parte V del convenio habla de pensiones de vejez, para la protección de la supervivencia que exceda de los sesenta y cinco años. La parte VI trata de prestaciones en caso de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional. La parte VII se refiere a prestaciones familiares, mediante pagos periódicos concedidos a personas desprote-

gidas que reúnan las condiciones previstas y/o el suministro a los hijos de alimentos, vestido, vivienda, disfrute de vacaciones y asistencia doméstica. La parte VIII se refiere a prestaciones de maternidad y comprende el embarazo, el parto y sus consecuencias. La parte IX está dedicada a la regulación de prestaciones por invalidez la que define como la ineptitud para ejercer una actividad profesional; en este caso - la prestación consiste en el pago de una suma periódica, condicionada a la anterior permanencia en el empleo durante 15-años consecutivos, o el pago de 15 años de cotizaciones, que puede reducirse a tres años de cotización en el periodo activo de vida del trabajador, cuando sus recursos no excedan de ciertos límites; estas prestaciones deben concederse mientras dure la contingencia o hasta que sean substituidas por una - prestación de vejez.

RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL-
DEL TRABAJO. En la tercera reunion de la Conferencia Inter-
nacional del Trabajo, celebrada en Ginebra en 1921, se aprobó
la recomendación número 17, sobre el seguro social agrícola,
tendiente a hacer extensivo a los trabajadores asalariados -
agrícolas los beneficios de los seguros; contra enfermedad,-
invalidez, vejez y otros riesgos similares, en las mismas con-
diciones de las referentes a los trabajadores de la industria
y del comercio.

La XXVI reunión de la Conferencia que tuvo lugar -
en Filadelfia en el año de 1944, estableció algunos principios
para la legislación sobre el estado de necesidad e impe-

dir la miseria, motivados por la incapacidad para el trabajo, por la falta de trabajo, por la falta de trabajo remunerado o por la muerte del jefe de familia, proponiendo la siguiente clasificación de los riesgos cubiertos: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte del jefe de familia, desempleo, gastos extraordinarios, daños causados por el trabajo (heridas o enfermedades), sin que fuesen acumulables las prestaciones de invalidez, vejez y desempleo.

LA JURISPRUDENCIA Y LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS COMO FUENTES DEL DERECHO DE PREVISION SOCIAL. En materia de previsión social, es indudable el alcance de la jurisprudencia como fuente de derecho, si bien en menor grado de jerarquía respecto de la ley y aún de la voluntad de las partes; toda vez que la jurisprudencia en esta materia de ninguna manera podría alterar la Ley y la voluntad de las partes expresada dado el caso en un contrato colectivo de trabajo. En México, es incuestionable que en materia laboral, la jurisprudencia reiterada y firme, puede modificarse para ponerse a tono con las disposiciones de alguna Ley posterior; pero no se descarta la posibilidad de que suponiendo la sentencia de los tribunales federales en la materia como una norma individualizada, mayormente en casos no previstos expresamente por la Ley aplicable, dicha sentencia elevada a criterio jurisprudencial, obviamente puede servir de inspiración al legislador para crear la ley perfectamente aplicable al caso concreto y en las mismas condiciones las resoluciones de las autoridades administrativas, especialmente cuando se refieren a casos no previstos expresamente por la Ley aplicable, admiten la posibilidad de que el legislador, tomando en cuenta la actividad del juez creando prácti-

amente la norma para el caso concreto, reforme o adicione - las leyes preestablecidas, para incluir el caso concreto, no previsto por las mismas. En el anterior sentido y limitado - en cierta forma, es admisible considerar en materia del Dere - cho del Trabajo como fuentes de esta disciplina, tanto a la jurisprudencia como las resoluciones de las autoridades admi - nistrativas; pero sin perder de vista que las resoluciones - administrativas pueden ser modificadas mediante la actuación de los tribunales jurisdiccionales y que la jurisprudencia -- puede ser modificada por un nuevo criterio jurisprudencial o por una Ley subsecuente que vendría a hacerla inaplicable. - Fundamentalmente se ubicarán las fuentes del Derecho - - - - - del Trabajo, en nuestro País, en las resoluciones admi - nistrativas del Seguro Social relativas a prestaciones indi - viduales a sus afiliados; en los laudos y resoluciones de las autoridades laborales, Juntas de Conciliación y Arbitraje, - respecto de conflictos individuales y finalmente en la juris - prudencia sostenida por la H. Suprema Corte de Justicia de - la Nación, resolviendo especialmente en conflictos individua - les en materia de trabajo de que conoce en la vía de la acción constitucional, en casos concretos y conflictos en la presta - ción de los servicios por parte del Instituto Mexicano del Se - guro Social.

INTERPRETACION DEL DERECHO DEL TRABAJO.- La inter - pretación y aplicación de las leyes relativas, compete, bien - sea a organismos administrativos del poder público que con - facultades propias resuelven, acordando o denegando servicios solicitados, bien sea a tribunales jurisdiccionales que median - te sentencias resuelven conflictos sometidos a su conocimiento.

La interpretación de la ley viene a consistir pues, en desentrañar el sentido y alcances de la ley, para aplicarla a una determinada situación concreta. La interpretación auténtica, que lleva a cabo el propio legislador, sea en el momento de dictarse la ley o mediante leyes posteriores, no ofrece dificultades, éstas surgen cuando se trata de la interpretación judicial o administrativa; cuando es necesario la adaptación de la ley a un caso concreto o con más propiedad, subsumir un caso concreto al imperativo de la ley preestablecida, al supuesto de la ley; la primera tarea del intérprete consiste en el análisis del texto, la expresión objetiva y escrita en que se manifiesta; pero no basta el simple análisis literal y sintáctico del texto, sino que es necesario el análisis sistemático de la correlación del texto de la Ley; de tal manera que el verdadero problema surge cuando se presenta una contradicción entre diversas disposiciones contenidas en diversos artículos, imponiéndose por tanto la adecuada interpretación, siendo común apelar a los principios generales del Derecho, a la Jurisprudencia y aún a la analogía; pero en materia de previsión social Goñi - Moreno, en su obra citada, menciona una técnica interpretativa especial en tres teorías: a).- En caso de duda resolver en favor del trabajador; b).- Teoría de la mayor intensidad y c).- Teoría de la finalidad de la Ley.

a).- Teoría "in dubio pro operario". A partir del supuesto de que el trabajador muestra un signo de debilidad ante el poderío de la Empresa o patrono, dada la naturaleza fundamental, y contenido del Derecho Social, se considera que las dudas en la apli-

cación de las leyes relativas, deben resolverse en favor del trabajador. Pero en los tiempos modernos, en que el trabajador puede organizarse mediante la sindicación, permitiéndole oponer una fuerza colectiva ante la empresa o patrón, hace perder la vigencia a la apreciación de que los trabajadores son los débiles y los empleadores son los poderosos y aun puede darse el caso de que los obreros resulten tanto o más fuerte que los patronos, en mérito de las leyes protectoras de la sindicación, de los contratos colectivos de trabajo, de múltiples prestaciones incluyendo la participación de utilidades etc.

b) Teoría de la mayor intensidad.- Supone que en materia de previsión social se dan conflictos entre dos intereses: el interés del individuo y el del grupo a que pertenece, suponiendo que cuando se reconoce al afiliado ~~se le~~ se quita a sus compañeros; de manera que cuando la ley no contiene un criterio seguro para resolver casos dudosos, la resolución del conflicto debe fundarse con base en la llamada "intensidad", que viene a ser una especie de jerarquización de necesidades prefiriéndose las más apremiantes a las llamadas "comodidades" dentro de las cuales conceptúan a la jubilación, de esa manera cuando se trata de resolver sobre necesidades apremiantes y urgentes del afiliado vgr. asistencia médica, intervención quirúrgica, el interés del individuo es más "intenso" que el del grupo social y por tanto las situaciones dudosas deben resolverse en favor del afiliado.

c) Teoría de la finalidad de la ley.- En derecho penal se acepta el principio de "in dubio pro reo" limitado a -- aspectos de probanzas, con el propósito de evitar una sanción-- dudosamente merecida y de condenar a un inocente, pero en mate-- ria de previsión social, se trata de reconocer o no un derecho, lo que obliga a desentrañar la voluntad de la ley con arreglo-- a los ideales de justicia, de manera que el fin obtenido se -- aproxime al fin perseguido, se trata pues de recurrir a la de-- nominada "ratio legis", de tomar en cuenta el carácter, orien-- tación, modalidad y fines de la ley y de esa manera el concep-- to de previsión social, según apuntan los tratadistas, vendría a significar: amparo, protección y seguridad; pero no se trata conforme a esta teoría de un conflicto entre los intereses del individuo y los intereses de la colectividad, sino de un inte-- res social, el bien común, que es la finalidad general de la -- Ley, así como el bienestar del individuo constituye la finali-- dad particular de la ley.-El anterior concepto de previsión so-- cial, permite considerar que el conflicto de intereses viene a plantearse ya no entre el patrono y el obrero, sino entre un -- órgano del Estado o entidad de previsión social y el benefi-- ciario y en vista del interés económico del Estado, en materia de previsión social, habrán de encontrarse: a) fallos cautelo-- sos cuando las leyes otorgan beneficios muy amplios; b) fallos elásticos, cuando las leyes reconocen beneficios limitados y -- c) fallos restrictivos, sobre todo tratándose de prestaciones-- en especie, como pensiones y jubilaciones, atendiendo al esta-- do financiero de las entidades de previsión social.

En la legislación mexicana, como se expresó con anterioridad la previsión social se encuentra subsumida en la legislación laboral de fundamentación constitucional y si se toma en consideración que en la práctica el derecho laboral mexicano está imbuido no de un sentido de equilibrio entre los factores de la producción, sino de tutela y protección del obrero al que se considera débil, ante el poderoso o sea el patrón o empresa; por tanto la interpretación debe realizarse conforme a la teoría de "in dubio pro operario" y como caso concreto se tiene que la Ley Federal del Trabajo, en casos de conflicto de leyes en el tiempo, permite la aplicación de la ley que sea más favorable al trabajador. Como consecuencia lógica de lo expuesto, en materia de previsión social, habrá de operar la misma teoría de interpretación: "in dubio pro operario"; pero creemos que si en un futuro próximo es reconocida la autonomía del derecho de previsión social y desmembrada ésta disciplina definitivamente del nuestro Derecho Laboral, será necesario para la interpretación de las leyes de previsión social, recurrir a la teoría de la "finalidad de la ley".

d) La Previsión Social, la Asistencia Social y la Seguridad Social.

El Doctor Leoncio Lara Sáenz, en un artículo publicado en la Revista Mexicana del Trabajo, sostiene que en México, la previsión, la asistencia y la seguridad social coexisten simultáneamente como formas de protección social y

llega posteriormente a establecer las distinciones entre estas disciplinas de Derecho Social, afirmando que la asistencia social es "una forma de protección a los sujetos en cuanto pertenecientes a una comunidad, (protección) que se paga con recursos generales de la masa de contribuyentes, que no prevé el riesgo, que establece un remedio pasajero y que, des de luego, no permite que los beneficiados participen en su administración" (11) Autor Cit. Revista Mexicana del Trabajo, Jul-Dic 1971, pág 49. Zetina Malagón, en la misma revista concibe la asistencia social como : "Conjunto de disposiciones legales tendientes a transformar en condiciones decorosas, dignas y humanas, la vida de todas aquellas personas, sociedades o países que , careciendo de recursos propios para satisfacer sus más urgentes necesidades, requieren de protección y ayuda de los demás, con base en un principio de colaboración y de deber de justicia social, correlativo del derecho que asiste a todo ser humano, para ser protegido integralmente por el poder público" (12) Alfonso Zetina Malagón, Revista Mexicana del Trabajo, junio 1968, pág 05.

Expuestas en las anteriores definiciones, las finalidades de la asistencia social, se entiende que ésta va encaminada a la protección del hombre, en cuanto elemento integrante de una sociedad organizada, e independientemente de su condición de trabajador, protección que se reduce a la satisfacción de las necesidades más urgentes del hombre: alimento, vestido, habitación. La asistencia social surge, como bien apunta

Lara Sáenz, en un medio en el que la previsión social y la seguridad social son inexistentes o insuficientes, pues "si la comunidad estuviera plenamente protegida frente a la totalidad de los riesgos sociales, la asistencia tendería a desaparecer".

Zetina Malagón, define la seguridad social de la siguiente manera: "El Derecho de Seguridad Social constituye una disciplina autónoma del Derecho Social, en donde convergen los esfuerzos tanto del Estado como de los particulares y de los Estados entre sí, con la finalidad de unificar su actuación y sus energías para lograr un mejor bienestar social integral, y como consecuencia de ello, la felicidad de unos y otros en un orden de justicia social y dignidad humana, como es: trabajo garantizado, salario equitativo, casa decorosa, incesante posibilidad de evolucionar y de mejorar el nivel de vida de la nación" (13) aut. Cit. opus cit. pág. 65. El propio autor y --refiriéndose al Seguro Social como instrumento de seguridad social, sostiene que el esfuerzo solidario del Estado y población, tienden a prevenir y compensar a quien vive de su salario y los que de él dependen por los riesgos naturales y sociales a que están expuestos.

Lara Sáenz, citando a García Cruz, transcribe su definición siguiente: "La seguridad social protege a toda la sociedad desde el nacimiento hasta la muerte de sus sujetos; por lo tanto cuida de la integridad del hombre, de la salud, de los medios económicos de subsistencia y de la rehabilitación,

liberando así a la población de la miseria, la angustia y el sufrimiento", definición que nos dá una idea genérica de los objetivos de la seguridad social; si bien la propia definición podría aplicarse a la asistencia social y de ahí la necesidad de establecer un criterio de diferenciación entre ambas disciplinas.

Goñi Moreno, nos ofrece un claro criterio de diferenciación, de la siguiente manera: admite, en efecto, que en un principio los regímenes de seguridad social procuraban la protección del hombre, mediante la cobertura de los principales riesgos y contingencias que lo amenazaban, con la finalidad de cuidar su capacidad de trabajo, prolongando en la mayor medida posible su ciclo de actividad; en los regímenes vigentes, la seguridad social, a través de su instrumento: el Seguro Social, no sólo beneficia a los trabajadores sino también a sus familias, previniendo la pérdida, la disminución y la suspensión de la capacidad de trabajo, pero el otorgamiento de estos beneficios, verdaderos derechos condicionados, está supeditado al cumplimiento de determinados requisitos establecidos por las leyes; pero en situaciones personales o colectivas imprevistas, que deben resolverse de inmediato, sin que la autoridad pública deba distraerse en verificar si encuadran dentro de las previsiones de la Ley; existiendo un sólo hecho concreto que es la necesidad, ante la cual el Estado no puede permanecer indiferente, surge entonces la asistencia social. En cuanto al régimen de financiamiento del Seguro Social, éste se --

constituye en México, en forma tripartita, mediante aportes de los trabajadores, de los patronos y del Estado y por su parte la Asistencia Social, se financia con recursos generales que provienen de los contribuyentes en general; pero es de notar que la asistencia social, debe ahora indagar las causas generativas de los males; no sólo afrontarlos y con ello coincide con los aspectos preventivos del Seguro Social y por otra parte la Asistencia Social se aleja de la concepción de beneficencia o caridad, para elevarse a la calidad de derecho, en el momento mismo en que la ley regula la asistencia conforme a norma de Derecho y de esa manera el favor dispensado, se convierte en exigencia o derecho emanado de la ley. La cobertura de la asistencia, consideran algunos autores que es más amplia, en cuanto a riesgos y contingencias ofreciendo mayor elasticidad para adaptarse a casos no comunes y la Seguridad Social, -- por su parte ofrece menos elasticidad frente a casos no comunes y finalmente los seguros sociales se encaminan a la protección del trabajador, en tanto que la asistencia social se dirige a los sectores sociales más necesitados, independientemente de su condición de trabajadores. En resumen he aquí las diferencias entre Seguros Sociales, como instrumento de la seguridad social y la asistencia social: a) La asistencia se refiere fundamentalmente a una necesidad actual; el seguro social se refiere además a necesidades futuras. b) La asistencia se otorga prescindiendo de las cotizaciones o contribuciones y el seguro social es de base contributiva. c) Las prestaciones de la asistencia social son en especie; las del seguro social son -

aún en dinero y finalmente; d).- La asistencia social se presenta al momento en que se plantea la necesidad y por su parte el seguro social se presenta acordando prestaciones al acreditarse los requisitos determinados por la Ley. (14). aut. cit. opus cit. pág. 65.

CAPITULO SEGUNDO.

LA SEGURIDAD SOCIAL INSTRUMENTO DEL DEFECHO DE PREVISION SOCIAL

- a) La Seguridad Social, antecedentes y conceptos generales.
 - b).- El Seguro social, como instrumento de la Seguridad Social, antecedentes, el Seguro social en México, Origenes y antecedentes, la Ley Obregon del Seguro Obrero.
 - c).- La Ley vigente del Seguro social, su contenido. riesgos - sociales que asegura, campo de aplicación y
 - d).- El Instituto de Seguridad y Servicio sociales de los trabajadores del Estado, campo de aplicación, riesgos sociales.
 - e).- El Instituto Mexicano del Seguro social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado - ante el problema de la vivienda.
- a) La Seguridad Social, Antecedentes y Conceptos Generales.

Goffi Moreno estima que la Seguridad Social, respues-
ta a viejos anhelos, cobra mayor relieve histórico en nuestro -

tiempo de inseguridad, como preparación a las conmociones más profundas y trascendentales, predeterminantes de una nueva forma más justa de convivencia en la seguridad, con sentido y finalidades sociales; asimismo con otros autores recuerda que -- Bolívar tenía ya una concepción de la Seguridad Social, como -- se colige de su siguiente aseveración: "el sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de Seguridad Social y mayor suma de estabilidad política"; pero apunta Goñi Moreno el necesario calificativo de seguridad al término social, para no oscurecer su sentido específico, toda vez que se puede hablar de seguridad externa, equivalente a la independencia; de seguridad interna, relativa al orden público; de seguridad política, relacionada con los derechos del ciudadano y aún de seguridad biológica, referente a la salud pública. Manuel Ossorio y Florit, citado por Goñi Moreno expresa, aclarando términos: "entiendo que la seguridad social abarca también otros problemas distintos de los relativos al trabajo y a los trabajadores. Si con la palabra Seguridad Social se quiere dar a entender la cobertura de los riesgos que afectan a la capacidad de ganancia, no hay para -- que suprimir la denominación más clara y tradicional de "seguros Sociales" y si las palabras seguridad social se refieren no sólo a la previsión, sino también al mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores, entonces lo apropiado sería hablar de bienestar social". (15) José María Goñi Moreno, Derecho de la Previsión Social, EDIAR Editores, Buenos Aires, 1956, págs. 83 y 84.

En busca de los antecedentes del concepto de seguridad social e independientemente de la aseveración de Bolívar, ya transcrita y que algunos consideran referente a un concepto de seguridad de carácter policíaco y Militar, es de mencionarse la "Social Security Act" aprobada por los Estados Unidos de Norteamérica en el año de 1935, se habla también por los tratadistas de las Leyes de Nueva Zelundia, como las primeras que consagraron principios novedosos de la Seguridad Social. En el plano internacional debe mencionarse la Carta del Atlántico, suscrita en 1941, que señalaba como uno de sus propósitos fundamentales: "la colaboración más estrecha entre las naciones, con el objeto de conseguir mejoras en las normas de trabajo, prosperidad económica y seguridad social"; también se ocuparon de la Seguridad Social: La Carta de las Naciones Unidas (1942), la Declaración de los Derechos del Hombre (1948) y la Conferencia Internacional del Trabajo (1944) en su reunión de Filadelfia, ya comentada en el anterior Capítulo.

En el seno del Primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en Madrid en el año de 1951, se definió la Seguridad Social de la siguiente manera: " el fin tendiente a obtener la revalorización del hombre, el bienestar colectivo y la paz social.

En el Primer Congreso Latinoamericano de Sociología, celebrado en Buenos Aires el año de 1951, se recomendó el estudio de las proyecciones sociales de la seguridad social, -

En la Tercera Reunión de la propia Conferencia Interamericana, celebrada en Buenos Aires el año de 1951 y en cuyo seno se aprobó la "Carta de Buenos Aires", se recomendó una necesaria coordinación de la política social con la política económica y sanitaria, en función de las siguientes finalidades de la seguridad social americana: elevación del nivel de vida a través del desenvolvimiento económico, del mejoramiento de las condiciones sanitarias y del progreso de la cultura. En la carta de Buenos Aires, se fundamentan sistemas de seguridad social para la población en general y para los trabajadores en lo particular, como se colige del siguiente texto de la declaración: "La acción del Estado en materia de seguridad social debe fundamentarse en el derecho que tiene el hombre de ser protegido por la sociedad ante la necesidad, así como también el derecho al bienestar que se reconoce a todo trabajador como consecuencia de su participación en la formación de la riqueza nacional".

CONCEPTOS DE SEGURIDAD SOCIAL.- Mario L. Deveali, - en su obra Curso de Derecho Sindical y de la Previsión Social, - Buenos Aires, 1954, Segunda Edición, estima que el concepto de seguridad social ha estado sujeto a continua y acelerada evolución y sus acepciones presentan variantes en cuanto a los sujetos a que se refiere, en cuanto a sus fines, en cuanto a su campo de acción y en cuanto a sus medios y así se tiene que: a) En cuando a las personas amparadas, la seguridad social, abarca en algunos casos al trabajador y su familia y en otros se refiere

como una nueva realidad histórica, y la necesidad de contemplar sus finalidades de protección bioeconómica mediante una acción educativa, tendiente a la formación de una nueva conciencia social.

En reuniones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, se ha hablado igualmente de la seguridad social a la que se le ha dado diversos tratamientos, en efecto en la Primera reunión celebrada en Chile en 1942, se dijo que "la seguridad social es una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos"; se exhortaba a cada país a crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva; asimismo se enunciaban medidas políticas sociales adecuadas para promover posibilidades de empleo y mantenerlas a un alto nivel, para el incremento de la producción y las rentas nacionales y su distribución equitativa, y finalmente, medidas para el mejoramiento de la salud, alimentación, vestuario, vivienda y educación general y profesional de los trabajadores y sus familias.

En la Segunda Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en Río de Janeiro el año de 1947, se recomendó a las naciones en incipiente desarrollo, garantías de progreso y estabilidad económica, para hacer posible la manutención de amplios servicios de seguridad social.

a toda la población; b) En cuanto a sus finalidades, puede referirse a eliminar total o parcialmente los estados de necesidad, o al mejoramiento de los niveles de vida; c) en cuanto al campo de acción la seguridad social, puede actuar en la fase de distribución o redistribución de la renta nacional, o se puede concretar al incremento de la producción y d) En cuanto a los medios, para algunos comprendería la fusión de los seguros sociales y de la asistencia social y para otros la seguridad social, habría de valerse de todos los medios de que pueda disponer la política social. (16) Aut. cit. opus cit., pág. - 325.

Federico López Valencia en una de sus obras "Jalones de una Reforma Social", Madrid 1946, afirma que la seguridad social tiene dos sentidos: a) Uno restrictivo, que llama tradicional y clásico, como sinonimo de previsión social y -- que comprende los auxilios que el obrero recibe del Estado en forma de seguros o subsidios, para hacer frente a contingencias adversas en su vida de trabajo vgr.: Desocupación, enfermedad, ancianidad y otras; y b) Otro sentido amplio que se -- confunde con el de seguridad económica y que abarca: disposiciones relativas a la regulación de los salarios respecto de los precios, reglamentación de las condiciones de trabajo, educación, protección de la familia y la consecución de un nivel decoroso de vida. Bajo esta concepción amplia, abarcaría igualmente el bienestar, que concibe dicho autor, como la participación de los trabajadores en el disfrute de las ventajas que -

están hoy al alcance de las clases acomodadas. (17) Aut. cit. - opus cit. pág. 107.

Goni Moreno, habla de una acepción limitada y de -- una acepción amplia de la Seguridad Social. Acepción limitada - que traduce en un sistema o conjunto de sistemas substitutivos- del seguro social y cuyo contenido remite a la siguiente concepción de la Oficina Internacional de Trabajo: "Disposiciones legislativas que crean derecho a determinadas prestaciones para -- determinada categorías de personas en contingencias especificadas". Esas disposiciones de seguridad social, pueden abarcar a) una universalidad, si son extensivas a todos los sectores sociales y b) una integralidad, si abarcan el conjunto de riesgos y -- contingencias que amenazan al hombre desde la cuna hasta su sepultura. Esas características de universalidad e integralidad- la hacen distintiva con los regímenes de seguros sociales, toda vez que éstos últimos se han encaminado a cubrir parte de riesgos y contingencias de determinados sectores de la población, - preferentemente trabajadores. La seguridad social, en concepto- del expresado autor, correspondería a las tendencias de algunos países de reconocer beneficios similares para toda la población, mediante regímenes unificados de prestaciones mínimas dentro de los límites de un servicio público con marcado carácter asistencial.

El propio Goni Moreno, expresa a propósito de la seguridad social en una acepción amplia, que ésta involucra sus-

fines dentro de la política social contemporánea que procuraría el equilibrio social, como la seguridad social procuraría el bienestar social; explica en efecto, que la seguridad social -- propende a que la población disfrute de las ventajas que están únicamente al alcance de las clases pudientes y que ha de garantizar a cada hombre para que en toda circunstancia tenga la posibilidad de asegurar en condiciones convenientes su subsistencia y la de las personas a su cargo, ello trae aparejado el deber -- social de proporcionar alimento, vestido, vivienda y de atender todas las situaciones adversas en que pueda encontrarse, a partir de la seguridad de empleo; añade que para caracterizar el -- concepto de seguridad social, en medio de la forma variada y -- equívoca como suele emplearse el término social", que a un último fin la justicia social se dirige una acción política denominada política social y que dentro de las finalidades de esta política se encuentra la seguridad social, que tiene el aseguramiento del bienestar social, comprendiendo un conjunto de medidas que se adaptan en el orden nacional e internacional". La Previsión Social, vendría a concurrir a este fin político de la seguridad social, mediante la cobertura de los riesgos y contingencias sociales y ejemplifica que las medidas referentes a la política de salarios, no corresponden al renglón de la cobertura de riesgos, pero constituyen soluciones que interesan al bienestar social y que análogamente las reuniones internacionales que postulan principios relativos al bienestar social, tampoco se refieren a la cobertura de riesgos y por ello no corresponden a la previsión social, sino a la seguridad social. Conclu-

ye dicho autor con Pierre Larroque afirmando que "la seguridad social es un fin y el seguro social es un medio" y termina diciendo José Moreno "Los límites de la previsión social aparecen claramente circunscriptos a los riesgos y contingencias -- que amenazan a los trabajadores y a los sectores más débiles -- de la población. En cambio la seguridad social no tiene límites precisos. Como política de bienestar, sería exageradamente ambicioso encerrar sus proyecciones en el marco de una definición." (15) Aut. cit. opus cit. págs. 92, 95 y 99.

b).-El Seguro Social, como instrumento de la Seguridad Social y antecedentes, el Seguro Social Mexicano, orígenes y -- antecedentes, la Ley Obregón del Seguro Obrero.

Alfonso Zetina Malagón, en un artículo publicado en la Revista Mexicana del Trabajo, considera que los antecedentes más remotos de la seguridad social, deben encontrarse en la caridad, la beneficencia y la asistencia pública, parece ser que Confucio tenía un concepto bien definido de la seguridad social, como se colige de estos conceptos que cita dicho autor "Cuando haya la gran compadricad andando el tiempo, entonces los hombres -- ayudarán no solamente a los suyos, todos los ancianos tendrán -- asegurada la tranquilidad de sus días, los fuertes tendrán asegurado su trabajo, todos los niños serán estimulados en su crecimiento, LAS CIUDADES Y LOS ENFERMOS ENCONTRARÁN PROTECCION, LOS HOMBRES ENCONTRARÁN SU EMPLEO, no habrá cerraduras y las puertas -- estarán abiertas permanentemente, esa es la gran comunidad". -

Asimismo encuentra un antecedente de los beneficios sociales, en las recompensas que el monarca daba a sus súbditos por servicios prestados var. reparto del botín entre los soldados, otorgamiento de tierras y pensiones para los veteranos, para las viudas y huérfanos de los soldados muertos en campaña. La Iglesia Católica desde sus orígenes en la práctica de la virtud de la caridad, ayuda a los pobres y a los enfermos, rescate de los esclavos y protección de los peregrinos, desempeñaba actividades equivalentes a las funciones de la asistencia pública y de los servicios sociales. En Grecia, existieron sociedades de beneficio para casos de muerte y enfermedad, instituciones que trascendieron a Roma. Durante la edad media surgen los gremios para la protección y defensa de sus agregados ante las demás clases integrantes de la sociedad. La solidaridad y el beneficio mutuo, se acentúa aún más entre las confraternidades de trabajadores de ocupaciones peligrosas, como la de los mineros y marineros, casos en que la inseguridad es mayor que la de otros trabajadores. En Inglaterra las sociedades y hermandades con marcado fondo religioso, en los siglos XIV y XV dedicanse a la caridad suministrando limosnas y otorgando pensiones periódicas a individuos en desgracia. (19) Aut. Cit. opus cit. pags. 68 y 69.

En cuanto al Seguro Social, como instrumento de la Seguridad Social, los tratadistas coinciden en señalar sus orígenes en el Imperio Alemán, como respuesta dada por el Canciller Bismarck al movimiento político social de los trabaja-

dores alemanes; son notables las siguientes consideraciones de Bismarck en el mensaje que pronunció al anunciar la Ley del Seguro Social propuesta por el kaiser Guillermo I "al trabajador importa no solamente su presente, sino también y acaso más su futuro, porque en el presente le salva su esfuerzo, en tanto el futuro es lo imprevisto y desconocido y por ello debe asegurarse".

Juan Bernaldo de Quirós, en un artículo publicado en la Revista Mexicana del Trabajo, junio, 1968, menciona que en el orden cronológico constitucional, debe mencionarse la Carta Basica Suiza, reformada en el año de 1908 y que contiene cláusulas relativas al seguro social, en cuanto atribuye a la Confederación Helvética el derecho para legislar sobre el seguro de accidentes de trabajo, enfermedad, invalidez y vejez, igualmente la Constitución de los Países Bajos de 1887, modificada en 1922, incluye en su articulado los seguros sociales y la asistencia pública. La Constitución mexicana de 1917 alude a la implantación de cajas de seguros populares, en su artículo 123- y sólo mediante la reforma constitucional del año de 1929, se dan las bases para la expedición de la Ley del Seguro Social obligatorio, considerado de utilidad pública y que habría de comprender seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes. La Constitución de Weimar de 1919, impone la creación de un programa de seguros sociales tendiente a la protección de la maternidad, atender la conservación de la salud y de la capacidad de trabajo y la pre

visión de las consecuencias aparejadas a la vejez y a las vicisitudes de la vida, estos mismos sistemas encontrarían eco en la Constitución Austríaca de 1920. En España la Constitución Republicana de 1931 sienta las bases para una legislación social con un contenido de protección laboral, seguros de enfermedad, de accidentes de trabajo, de desempleo, de vejez, de invalidez y de muerte. La Constitución Soviética de 1936, en su capítulo de garantías sociales, establece, con cargo al Estado garantías a todos los ciudadanos por la pérdida de ganancia derivada de cualquier imposibilidad de trabajo y para el cuidado de la salud de los ciudadanos, mediante servicios médicos y centros de recuperación y de reposo, pero el Seguro Social venía funcionando con anterioridad por medio de Cajas de Seguro organizadas en marzo de 1922 y que iniciaron sus operaciones en abril del mismo año; al implantarse en Rusia el Seguro Social ocurrió un fenómeno poco usual, o sea que las empresas del Estado por atrasos en el pago de las cotizaciones de seguros, llegaron a adeudar para septiembre de 1922, 90,000 millares de millones de rublos, sin incluir a Ucrania, situación que hubo de corregirse hasta abril de 1923 mediante la reducción de las tarifas de cotización, las cajas de seguro durante el periodo de 1922-1923 en Rusia, eran de tres tipos: de barrio, existentes en las capitales de departamentos; urbanas, que comprendían toda una ciudad y de distrito, abarcando un Distrito entero incluyendo su capital; los géneros de socorros que abarcaban dichas cajas comprendían: enfermedad, maternidad, asisten

cia al niño asegurado, lactancia de los niños y defunciones de miembros de la familia (20). La evolución de las Condiciones de Trabajo en la Rusia de los Soviets, Publicación de la Oficina Internacional del Trabajo, M. Aguilar Editor, Madrid, págs. 360 y 365.

EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO.- Los tratadistas coinciden en afirmar que en México, el seguro social, viene a configurarse en la obra del Congreso Constituyente de Querétaro, cuyo artículo 123, fracción XXIX prevee la necesidad del establecimiento, como instituciones de utilidad social, de cajas de seguros populares, tendientes al aseguramiento de los siguientes riesgos: invalidez, cesación involuntaria del trabajo, - - accidentes y seguros de vida; pero es de considerarse que al finalizar la Revolución armada de 1910 sobreviene en el país el desarrollo industrial robusteciéndose la clase trabajadora y ante los riesgos que sortea, aparecen las sociedades mutualistas, cuya finalidad consistía en el auxilio de los riesgos sufridos por la población trabajadora, en un claro sentimiento de solidaridad.- El Seguro Social viene a configurarse firme y definitivamente a raíz de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de septiembre de 1929, reforma a la fracción XXIX del artículo 123 y que viene a enunciar como de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social. En el año de 1921 el general Alvaro Obregón elaboró el primer proyecto de la Ley del Seguro Social que no llegó a tener vigencia, pero que seguramente sirvió de inspiración a la aprobación de la Ley expedida en 1929 que obligaba a

trabajadores y patronos a que depositaran, en un banco, del --
dos al cinco por ciento del salario mensual que posteriormente --
te sería entregado a los trabajadores en cuyo beneficio se --
constituía dicho depósito, Durante el régimen Cardenista el --
Primer Plan Sexenal de Gobierno 1934-1940, apuntaba la necesi --
dad de la creación de un sistema de seguros que substraiese a --
la iniciativa privada esa importante rama de la economía. En --
el Segundo Plan Sexenal de Gobierno, elaborado durante el ré --
gimen presidencial del General Manuel Avila Camacho, se insis --
tia en la necesidad de expedición de la Ley de Seguros Socia --
les para cubrir los riesgos sociales más importantes y en cuya --
organización y administración, debía intervenir la clase tra --
bajadora. De esa manera y durante dicho período gubernamental --
con fecha 31 de Diciembre de 1942, se expidió la primera Ley --
del Seguro Social Mexicano, que definitivamente vino a implan --
tarse primeramente en el Distrito Federal a partir del año de --
1944 y de esa Ley surgió el 19 de enero de 1943 el Instituto --
Mexicano del Seguro Social.

LA LEY OREGON DEL SEGURO OBRERO.-- Las teorías --
del liberalismo económico y respeto a su autonomía de la vol --
luntad de irrestricta observancia durante el régimen dictato --
rial de Porfirio Díaz, mantenía al Estado al margen de las re --
laciones obrero-patronales. En la etapa anterior al movimien --
to armado de 1910 y aún en la llamada etapa preconstitucional, --
ésta era la situación del obrero, a saber, no existía jornada --
máxima de trabajo, ni distinción de sexos y edades en los --

operarios y así los obreros llegaban a trabajar 12 horas diarias por un miserable salario y en las mismas condiciones se encontraban las costureras que llegaban a trabajar hasta 11 horas diarias, los niños trabajaban desde sus primeros años y no existía el descanso dominical. El trabajador como único instrumento de lucha contra todas esas injusticias disponía de la huelga, con la circunstancia de que el Estado abiertamente se inclinaba por los patronos, siendo de mencionarse como caso concreto las masacres de Río Blanco y Cananea, en que vinieron a concluir las huelgas organizadas por los trabajadores, como protesta por las injusticias de los patronos y sus demandas de mejores salarios, disminución de la jornada de trabajo y de trato igual para nacionales y extranjeros.

Madero y Carranza en reiteradas ocasiones y percatados de la miserable condición de las clases trabajadoras, prometieron leyes que viniesen a protegerlos, contra las injusticias de los patronos y contra los riesgos propios de sus actividades de operarios, fuera de las buenas intenciones Madero no estuvo en posibilidades de expedir las leyes prometidas, una vez triunfante la Revolución de 1910 que había encabezado y respecto del señor Carranza, en el momento de poner a prueba sus buenos propósitos revive una Ley Juárez sancionada con pena de muerte, para juzgar a trabajadores electricistas afines al movimiento huelguista patrocinado por la Casa del Obrero Mundial, por lo demás su proyecto sometido a la consideración del Congreso Constituyente de 1916-1917, --

prácticamente fué desechado para dar lugar en el seno del con-
tituyente a la creación de un Título especial, el Título Sexto,
que bajo el rubro "Del trabajo y Previsión Social", habría de
consignar en nuestra Carta Fundamental postulados fundamentales
de la lucha obrera.

Tan pronto como Alvaro Obregón asumió la Primera-
Magistratura del País, se mostró hondamente preocupado por la --
ciase trabajadora y por el desequilibrio existente entre obreros
y patronos, pero equilibrio explicado como equitativa distribu-
ción de los bienes, base de la justicia social; tales preocupa-
ciones resultan evidentes en un discurso pronunciado en el Tea-
tro Melchor Ocampo de la Ciudad de Morelia, Mich. donde decía:-
"que es de nuestros trabajadores cuando llegan a una edad avanza-
da en que agotadas sus fuerzas físicas, no pueden desarrollar -
un esfuerzo remunerativo y que son un lastre para la sociedad,-
cuando han servido a ella y por ella han sacrificado todas sus-
energías y toda su salud?!"...En el terreno rural, se han cumpli-
do en gran parte los postulados de la revolución.... Entre los-
elementos trabajadores de las ciudades, se ha -hecho muy poco,-
porque toda nuestra legislación en esa materia tiene mas bien -
un caracter político que un caracter social". (21) Revista Mexi-
cana del Trabajo, junio de 1971, pág. 140.

Con fecha 9 de diciembre de 1921, Alvaro Obregón --
presentó al Congreso de la Unión un proyecto de la Ley del Segu-
ro Obrero que, fundamentaba en los siguientes considerandos: -

Primero: El verdadero papel del Estado es el de buscar un equilibrio social que ponga a cubierto de la indigencia a las clases que careciendo de bienes de fortuna, no cuentan con más patrimonio, para subvenir a las necesidades de la vida, que su esfuerzo personal. En el Segundo Considerando apuntaba que el trabajador que desarrolla un esfuerzo normal en favor de la riqueza, debe ser considerado como un factor de prosperidad y engrandecimiento nacional, que obliga al Estado a la gratitud y atención para velar por su bienestar y en el considerando Octavo, párrafo Segundo expresaba textualmente: "El que suscribe, ha llegado a la conclusión de que la única forma de garantizar en el terreno de la práctica a todas las clases laborantes que no serán víctimas de la indigencia cuando por edad o por accidente del trabajo estén incapacitados para devengar un salario remunerativo, y de garantizar también a estas mismas clases laborantes que cuando la muerte sorprenda a cualquiera de sus miembros, serán atendidos por el Estado en sus necesidades más urgentes sus familiares, ya en forma del SEGURO DEL TRABAJO, ya en forma de Pensión por jubilación, ya en forma de pensión por accidente etc., es la de que el propio Estado se encargue de buscar el equilibrio social, creando una contribución que deba pagar el capital, igual al diez por ciento sobre todos los pagos que se hagan por concepto de trabajo cualquiera que sea su naturaleza, para crear con ese ingreso la Reserva del Estado, que servirá para atender con toda oportunidad los derechos que serán creados por esta misma ley en favor de las clases laborantes del país, asegurando así esos derechos prácti-

cos que el Estado se obliga a satisfacer para todas las clases trabajadoras. "(22) Revista Mexicana del Trabajo, Junio de 1971 páginas 143 y 144.

El Proyecto Obregón comprendía los siguientes beneficios: a) Indemnizaciones por accidentes de trabajo, b) Jubilación por vejez de los trabajadores y c) Seguro de vida de los trabajadores.

El régimen de indemnización por accidentes de trabajo comprendía tres casos: accidentes de carácter permanente con incapacidad total, accidentes de carácter permanente con incapacidad parcial y accidentes de carácter transitorio, en el primer caso el Estado debía suministrar al accidentado una pensión igual al 75% del salario que disfrutaba en el momento del accidente, mientras viviese, en el segundo caso el Estado debía suministrar al trabajador una suma igual al 75% de la manua que causó el accidente sufrido en su capacidad adquisitiva, mientras viviese o fuese jubilado, en el tercer caso quedaba bajo la obligación del patrono suministrar a los accidentados la atención médica y el pago del sueldo íntegro mientras durase el impedimento y si este no excediese de noventa días, en cuyo caso quedaba el trabajador comprendido dentro de los beneficios por accidentes permanentes.

En caso de muerte por accidente, el Estado debía suministrar a la viuda las dos terceras partes de la pensión, si

no tuviese hijos y mientras no cambiara de estado y si tuviese hijos menores varones tenía derecho a dicha pensión hasta que alcanzase la mayoría de edad el menos de sus hijos. Los hijos naturales, tenían los mismos derechos que los hijos legítimos pero solo en el caso de que éstos no existiesen.

El régimen jubilatorio se sujetaba a las siguientes bases, a saber, la jubilación por treinta años de trabajo, daba derecho a una pensión por parte del Estado equivalente al 45% del sueldo medio de que disfrutó el trabajador durante ese periodo de trabajo; la jubilación a las 45 años de trabajo daba derecho a una pensión equivalente al 55% de su sueldo medio y finalmente la jubilación a los 50 años de trabajo daba derecho a una pensión equivalente al 75% de su salario medio.

Finalmente el régimen de seguridad, se constituía por una suma que el Estado debía entregar a los familiares del trabajador cualquiera que fuese la causa de su muerte y siempre que dejase viuda, hijos menores, padres ancianos incapacitados para trabajar y no jubilados, o hermanas huérfanas menores de edad, de manera que el monto de dicha suma era proporcional al periodo de tiempo en que hubiese trabajado el asegurado.

Don Alvaro Obregon dejaba a estudios posteriores la reglamentación de su proyecto de Ley, pero en modo alguno debe negarse el mérito de su clara visión del contenido de la seguridad social y de su instrumento el Seguro Social y a él seguramente, por encima de sus predecesores en los gobiernos -

de la Revolución^{en}/el poder, debe considerársele como el ideólogo de la previsión social y de la seguridad social en México y de ahí que seguramente sus ideas tan avanzadas para su tiempo en estas cuestiones sociales, necesariamente hayan servido de punto de partida y de inspiración para que fuese posible la expedición de la Ley del Seguro Social durante el régimen presidencial del General Avilá Camacho.

c) La Ley Vigente del Seguro Social, su contenido, riesgos sociales que asegura, campo de aplicación y organización administrativa.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de enero de 1943, durante el régimen presidencial del General Manuel Avilá Camacho, se promulgó la primera Ley del Seguro Social, de suerte que durante el presente período presidencial del licenciado Luis Esteveverría, se encuentra en estudio de ambas cámaras un proyecto de nueva Ley del Seguro Social.

La ley de que se trata, conceptúa el Seguro Social en México, como un servicio público nacional, con carácter obligatorio para las personas que se encuentran vinculadas a otras por un contrato de trabajo, el régimen del seguro obligatorio, no excluye al patrón, exento del pago de impuestos, derecho o contribuciones en general y comprende a quienes presten sus servicios en virtud de un contrato de aprendizaje y a los miembros de sociedades cooperativas de producción.

La exposición de motivos de la Ley original, contiene interesantes consideraciones que permiten fundar su motivación propiamente dicha, en efecto, se considera que el salario, es la única fuente de la que los trabajadores obtienen los recursos indispensables para su subsistencia, que el salario de ninguna manera debe considerarse como el precio del trabajo, -- puesto que ésta obviamente no representa una mercancía, debiendo en contrario considerarse como un hecho social y en cuanto a aspectos fundamentales de la previsión social se considera que el obrero en el desempeño de sus actividades se encuentra amenazado por multitud de riesgos creados por el equipo que maneja y cuando tales amenazas se realizan causan accidentes o enfermedades, pudiendo acarrear la destrucción de la base económica de la familia, ocurriendo lo mismo con otros riesgos no profesionales, como enfermedades generales, invalidez, vejez, muerte prematura, ante lo anterior y vista la inexistencia de una forma capaz de impedir de un modo general y absoluto las consecuencias de los riesgos se asevera que "existe, en cambio un medio para proteger el salario que coloca a la economía familiar al cubierto de las disminuciones que sufre como reflejo de las contingencias de la vida del trabajador. Ese medio es el Seguro social, que al proteger al jornal, amigora las penalidades en los casos de incapacidad, vejez u orfandad y auxilia a la obrera y a la esposa del trabajador en el noble trance de la maternidad, cumpliendo así una elevada misión que ningún país debe excluir de su -

legislación". De esa suerte se estima que el régimen del seguro social, representa un complemento del salario, en la medida en que otorga prestaciones que el obrero tendría que obtener de su único ingreso, constituyendo un excelente vehículo para estabilizar el tipo de vida de la capa económicamente débil de la población. En la exposición de motivos de la propia ley, se señala que el régimen del Seguro Social, no es susceptible de aplicarse de un modo general o indeterminado a todos los individuos de la sociedad, sino exclusivamente al sector de la población formado por personas que trabajan mediante la percepción de un salario o sueldo y de esa suerte el Seguro Social, no considera el riesgo particular de cada persona que se asegura, sino -- que atiende a las condiciones económicas del sector de la colectividad que trata de asegurar.

La Proyección del Seguro Social hacia los fines más amplios de la previsión social, se encuentra en los siguientes conceptos, igualmente tomados de la exposición de motivos de la propia ley, "la implantación del seguro social, representa una cuestión de la primera importancia en México, pues al colocar al obrero en posibilidad de recibir diversos servicios y prestaciones en los casos de enfermedades, de vejez, de invalidez y de los demás riesgos que por ley natural amenazan al hombre, se le capacita para adquirir alimentos sanos o más abundantes, PARA ALOJARSE EN VIVIENDAS COMODAS E HIGIENICAS y para educarse física e intelectualmente". En otro de los puntos de la exposición,

se conceptúa que las prestaciones del Seguro Social, son superiores a las que concede la Ley Federal del Trabajo, considerado como un código mínimo de la seguridad para el obrero aventajando inclusive los contratos colectivos de trabajo, creados para suplir todo aquello que la Ley Federal del Trabajo no -- puede preveer, pero que en su mayoría vienen a constituir simples promesas de otorgamiento de beneficios que a menudo no se tornan realidad, toda vez que el cumplimiento de estos contratos, queda supeditado a las posibilidades económicas de la empresa contratante, todo ello motivaría que las conquistas de los -- trabajadores resultasen ilusorias, viéndose obligados por las -- vías legales a entablar la lucha contra la insolvencia real o -- simulada de las empresas, contiendas que resultan costosas para ambas partes y ello redundaría seguramente en perjuicio de la economía del país, máxime si en un caso dado y mediante el ejercicio del derecho de huelga, las empresas deben paralizar sus --- actividades. Como quiera que sea la Ley del Seguro Social, no -- se encaminaba en modo alguno a menoscabar los derechos de los -- obreros, obtenidos a través de los contratos colectivos de trabajo, si son superiores las prestaciones pactadas en dichos contratos, respecto de las prestaciones que establece la Ley del -- Seguro Social y de esa suerte se previó un seguro adicional a -- cargo del Patrón, para que los trabajadores estén en condiciones de recibir beneficios más elevados o en condiciones más favorables respecto de los demás trabajadores asalariados.

Se concibe así mismo el Seguro Social, como una institución en la que se compensan las cargas económicas de sus --

costos entre empresas y asegurados, como "un fenómeno esencialmente colectivo, de solidaridad industrial que no puede resolverse individualmente, porque ninguna empresa sería capaz de soportar esos gastos con cargo directo a sus costos de producción";-- de ahí la implantación de un sistema de cotización tripartita -- que excluye los accidentes y enfermedades profesionales que corren a cargo del patrón o empresa, sistema tripartito que para la atención del Seguro Social distribuye las aportaciones de la siguiente manera: tomando como base el volumen anual de salarios cuyo 12% se calculó necesario para la operancia de la institución, correspondería aportar de ese porcentaje total un 6% a los patrones, un 3% a los trabajadores y un 3% al Estado.

La obligatoriedad del Seguro Social, se fundamentaba substancialmente en la inconveniencia de dejar a la iniciativa individual -- la decisión de ponerse bajo la protección del propio Seguro Social, en consideración a que el hombre, por naturaleza, --según tesis que se sostiene en la exposición de motivos -- de la propia ley-- no goza de amplias cualidades de previsión, -- concluyéndose que si el Seguro Social fuese potestativo, no llenaría su finalidad de protección social, además de ser voluntario el Seguro Social, no pasaría de ser aprovechado por un corto número de personas previsoras y entonces resultaría nugatoria la finalidad de la institución social, en cuanto que significaba protección a los más amplios sectores de la población económicamente débil.

RIESGOS SOCIALES.- González Posada, citado por --
Gofi Moreno en su obra de Derecho de Previsión Social, estima-
que el riesgo es "todo acontecimiento futuro y posible que una
vez producido ocasiona un daño" el hecho o suceso desgraciado-
ocurrido en perjuicio de la persona, vendría a resultar en en-
fermedad o muerte y un perjuicio de bienes materiales sería --
incendio, inundación etc., de manera que el riesgo una vez pro-
ducido se convertiría en siniestro. Pero la previsión en los --
regímenes de seguridad social, no solamente busca la cobertura
de hechos desgraciados, sino también de acontecimientos ventu-
rosos de la vida del hombre, como pudiesen conceptuarse: la --
supervivencia en el seguro de vida, el matrimonio en el de nup-
cialidad y el nacimiento de los hijos en el seguro de natalidad
de ahí la necesidad de considerar estos acontecimientos sepa-
dos no como riesgos, sino como "contingencias" o posibilidades
de que una cosa suceda e inclusive se ha llegado a pensar en-
tre los tratadistas de la previsión social que la vejez, no --
constituye un riesgo sino un "acontecimiento", voz que daría la
idea de un hecho instantáneo y súbito, supeditado al azar y a-
lo fortuito, pero para no incurrir en confusiones en la termi-
nología de la materia, Gofi Moreno propone dos acepciones de -
riesgo y contingencia que nos parecen acertadas y que tienen co-
mo criterio fundamental de distinción su causa generadora y de
esa manera considera que el riesgo "es un hecho producido por-
causas no naturales" y de él ejemplo del accidente de trabajo,
prevenible mediante eficaces recursos de prevención. Respecto

de la contingencia la define como "un acontecimiento no susceptible de prevención", poniendo como ejemplo la vejez, producida por "causas naturales", casi siempre derivadas, -afirma- de la -- condición de ser hombre y de pasar por distintos estados vitales. (23) Aut. cit. opus. pág. 103.

En cuanto a la clasificación de los riesgos, algunos los dividen de la siguiente manera: a) de origen patológico: enfermedad, invalidez y accidentes de trabajo, b) de origen biológico: maternidad, vejez y muerte y c) de origen económica social: paro forzoso y cargas de familia.

Otros autores vgr. Ramón Gomez, citado por Gohí Moreno, divide los riesgos y contingencias en cuatro grupos; a) -- Bio-físicos, como estados patológicos o procesos naturales de la vida del individuo, comprendiendo: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte; b) Bio-económicos, como estados de carencia del individuo y de la unidad familiar, comprendiendo: la nupcialidad, el paro, alimentación, vivienda, abrigo, distracciones, cultura, c) Bio-laborales, como estados fisiopatológicos del individuo, en relación al régimen y condiciones del trabajo, comprendiendo: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y d) Bio-sociales, como estados vitales de relación y solidaridad social y humana, comprendiendo: guarda, custodia y atención del recién nacido, del infante y del niño, ayuda constante al inválido, ayuda doméstica, atención y coste funerario.

(24) aut. cit. opus cit., pág. 103.

Otros autores llegan a considerar que tratándose del trabajador, todos los riesgos vendrían a reducirse a uno solo: la pérdida del salario y llegan a admitir la propiedad de usar dicho vocablo en una acepción muy amplia, para comprender todo acontecimiento que reduce o anula la posibilidad del trabajador de ganarse el salario mediante el trabajo.

La Ley Mexicana del Seguro Social, como se desprende del artículo 30., comprende dentro del régimen de seguridad que prescribe con carácter obligatorio los siguientes seguros: A) de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; B) - Enfermedades no Profesionales y maternidad, C) Invalidez, vejez y muerte y D) Cesantía en edad avanzada.

ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES.

La doctrina de la previsión social, considera el accidente, como un hecho anormal, súbito o de breve duración, que lesiona el cuerpo humano y sería accidente del trabajo, cuando presente una vinculación inmediata o mediata con el mismo. La reparación de la enfermedad profesional, fué asimilada al accidente y supone una dolencia generada en el medio laboral o agravada por el mismo y que radica en el organismo, a diferencia del accidente, que no se relaciona en forma directa con la constitución física de la víctima. Al respecto, es conveniente recordar que la XVI reunión de la Organización Internacional del

Trabajo, celebrada en Ginebra, en abril de 1932, aprobó el convenio número 18 que obliga a los Estados miembros que lo ratifiquen, a indemnizar a las víctimas de enfermedades profesionales o a sus derechohabientes, en forma equivalente a las indemnizaciones por accidentes de trabajo.

El artículo 35 de la Ley del Seguro Social Mexicano, se remite a la Ley Federal del Trabajo en cuanto a la determinación de accidentes de trabajo y de esa suerte el artículo -- 474 de la Ley Federal del Trabajo define el accidente de trabajo como "toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o anterior a la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste, quedan incluidos en la definición anterior los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquél".

PRESTACIONES.- Para los casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, el artículo 37 de la Ley de que se trata, prevee las siguientes prestaciones fundamentales: a) Asistencia médica quirúrgica y farmacéutica, hospitalización y los aparatos necesarios de prótesis y ortopedia, b) Si el -- accidente o enfermedad incapacitan al asegurado para trabajar debe recibir, durante su inhabilitación el 100% de su salario, c) En casos de incapacidad total permanente, el asegurado -- tiene derecho a una pensión mensual conforme a una tabla de --

promedios de salario diario y que puede ser desde \$ 303.75 --- cuando el salario diario promedio es de \$13.50 hasta \$5.000.00 cuando el salario diario promedio es de \$ 250.00, d) cuando la incapacidad es parcial permanente, el asegurado debe recibir una pensión en los términos de las Tablas de Valuación de Incapacidades, contenidas en la Ley Federal del Trabajo, que nos ofrece un claro criterio de diferenciación entre los conceptos de incapacidad total y parcial permanente en sus artículos 479 y 480 de la siguiente manera: "Incapacidad permanente parcial es la disminución de las facultades o aptitudes de una persona para trabajar" y dice el artículo 480 de la propia Ley: "Incapacidad permanente total es la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que la imposibilita para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida y e) Cuando el accidente o enfermedad trae por consecuencia la muerte, se otorgan las siguientes prestaciones: 1o. Pensión al viudo o viuda equivalente al 36% de la pensión que hubiese correspondido al asegurado en caso de incapacidad total permanente. 2o. A cada uno de los huérfanos menores de 16 años, una pensión equivalente al 20% de la que hubiese correspondido al asegurado en caso de incapacidad total permanente.

ENFERMEDADES NO PROFESIONALES Y MATERNIDAD.- Independientemente de las enfermedades de trabajo, el obrero, puede ser presa de enfermedades comunes, que de ninguna manera -- pueden quedar al margen de los regímenes de seguridad social, -- si se consiguiera que las prestaciones económicas del seguro de-

enfermedad, vienen encaminadas a mantener la capacidad laborati-
va de la población trabajadora, base de la economía general y -
a mantener a la propia población trabajadora dentro de niveles-
decorosos de existencia, similares consideraciones deben hacer-
se respecto de la maternidad, como fenómeno biológico regular -
o como contingencia que determina el que la mujer trabajadora -
se vea en la necesidad de dejar de concurrir a su trabajo, pero
de suerte tal que el seguro de maternidad, no puede involucrar-
se dentro del seguro de enfermedad, toda vez que en los casos -
de maternidad se requieren prestaciones especiales mediante sub-
sidios como el de la lactancia y aun asistencia doméstica.

PRESTACIONES.- La Ley Mexicana del Seguro Social, -
en su artículo 51 establece las siguientes prestaciones para ca-
sos de enfermedades no profesionales o comunes: a) asistencia -
medicoquirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sean necesaa-
rias, durante un período máximo de 52 semanas por la misma en--
fermedad; b) Un subsidio en dinero, cuando la enfermedad incapa-
cite para el trabajo; c) Internación en caso de reposo al con-
valeciente de una enfermedad. En el caso del inciso b) el subsidio
está en proporción del salario medio del asegurado y que fluc--
túa de \$ 8.10 a \$150.00 diarios si el salario medio es de - - -
\$ 13.50 y \$150.00 respectivamente, conforme a la Tabla conteni-
da en el artículo 52 de la propia Ley.

Conforme al artículo 54 de la propia Ley, igualmen-

mente tiene derecho a la asistencia medicquirúrgica, farmacéutica y hospitalaria la esposa del asegurado, la mujer con la que hizo vida marital en los últimos cinco años o con la que tiene hijos, los hijos menores de 10 años y el padre y la madre si viven en el hogar del asegurado, en caso de que el asegurado tenga varias concubinas, ninguna de ellas tiene derecho a recibir la prestación.

El artículo 56 de la Ley del Seguro Social de que se trata, establece las siguientes prestaciones para la mujer asegurada, durante el embarazo, alumbramiento y puerperio: a) Asistencia obstétrica necesaria, a partir del día en que el Instituto Mexicano del Seguro Social, certifique el estado de embarazo; b) Un subsidio en dinero, igual al ciento por ciento del salario medio del grupo de salario de cotización de la trabajadora, conforme a la tabla anteriormente citada a que alude el artículo 52 de la propia Ley y que fluctúa de \$8.10 a \$150.00 diarios, cuando el salario diario promedio es de \$13.50 y \$250.00 diarios; se establecen dos condiciones para disfrutar de esta prestación en dinero: que la asegurada no esté recibiendo subsidio por concepto de enfermedad y que no ejecute trabajo alguno retribuido en 42 días anteriores y posteriores al parto, que es el lapso durante el cual se concede la prestación aludida; c) ayuda para lactancia por un lapso de seis meses posteriores al parto, cuando previo dictamen médico se compruebe la incapacidad física de la asegurada para amamantar al hijo; y d) al nacimiento del hijo --

el Instituto debe otorgar a la madre una canastilla.

, SEGUROS DE INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTIA, MUERTE Y --
OTROS SEGUROS.

La Ley del Seguro Social, en su Capítulo V, establece las prestaciones a que tiene derecho el asegurado, en los casos de invalidez, vejez, cesantía, muerte, viudez, nupcialidad y orfandad, prestaciones que en los casos de invalidez y vejez se otorgan a cada uno de los hijos menores de 16 años de edad, en una equivalencia del 10% de la cuantía de la pensión de invalidez o vejez. Los recursos necesarios para cubrir estas prestaciones se obtienen de las cuotas que deben cubrir los patronos, los trabajadores y la contribución que corresponde al Estado.

En la Teoría de la Previsión Social, el vocablo prestación se emplea para designar el derecho de los afiliados o -- asegurados, substituyéndose de esa manera el término beneficio que da la idea de un favor o gracia, lo que resultaría impropio, si se toma en consideración que en algunos casos, como son los mencionados los derechohabientes contribuyen en un sistema de cotización tripartita en la formación de los recursos necesarios para el otorgamiento de dichas prestaciones, debiendo por tanto desecharse la idea de dádiva, gracia y caridad, expresiones que definitivamente han quedado desterradas de la terminología del Derecho de Previsión Social que traduce los derechos reconocidos por las instituciones de previsión social en una pre-

tación. Estas prestaciones pueden ser en especie, en dinero, - también pueden ser uniformes y proporcionales a las ganancias. Las prestaciones en especie según define Góñi Moreno, vienen a ser "las prestaciones en cosas o servicios que se faciliten, - acuerdan o prestan al asegurado" y dentro de ellas considera - la entrega de aparatos de ortopedia, prótesis, provisión de -- productos farmacéuticos, asistencia y tratamientos médicos; -- las prestaciones en dinero vendrían a ser en concepto de dicho autor "como el título lo indica en prestaciones periódicas, -- -de pago continuo o sucesivo- o de pago único que se traducen en sumas de dinero, pudiendo ser: reembolsar gastos, como es - el caso en Argentina de una Ley relativa al seguro de maternidad, de manera que en lugar de la asistencia médica, se acuerda a la madre una cantidad de dinero para que la madre pague - a su médico; igualmente estas prestaciones en dinero pueden -- consistir en indemnizaciones de riesgos y contingencias.-Se habla asimismo de prestaciones uniformes, consistentes en sumas idénticas y de prestaciones proporcionales a las ganancias que se determinan de acuerdo con un porcentaje de las remuneraciones percibidas en actividades, sistema éste último implantado en México (25) Aut. Cit. opus cit. págs. 142, 143 y 144.

En relación con las prestaciones a que nos hemos - venido refiriendo, la Doctrina considera que la invalidez viene a ser la incapacidad que persiste después de cesar la asistencia médica y que por lo tanto se supone permanente, de esa manera ello distingue la invalidez de la enfermedad. Esta in-

capacidad pueden ser específica si se refiere a la incapacidad para el trabajo habitual que se venía desempeñando y genérica, si se refiere a la incapacidad de ganancia en el mercado del -- trabajo, en cualquier actividad al alcance del trabajador invá lido; respecto de la vejez, etapa en la vida del trabajador en la que no puede aportar su esfuerzo, las prestaciones de vejez, tienden al reconocimiento de un -- descanso al trabajador, cuando se encuentra en estado de incapacidad presunta, que no es - el resultado de una invalidez, sino de haber llegado a una eta pa de la vida en la que el trabajo no parece factible. En cuan to al caso de prestaciones por nupcialidad -- adoptadas en Méxi- co- tienen por finalidad estimular la constitución de la fami lia y contribuir concretamente a los gastos que demanda el ma- trimonio; estas prestaciones se traducen en compensaciones -- económicas sujetas a determinados requisitos.- En los casos de muerte del trabajador, la doctrina estima que tal suceso viene a afectar doblemente a las personas que vivían con el trabaja dor en cuanto a los gastos inmediatos que se deben aportar y - en cuanto a la pérdida del ingreso aportado por el trabajador- al grupo familiar; por tanto las prestaciones que reconoce la- previsión social, se destinan a favor de las personas que esta ban a cargo del causante; los requisitos de ministración de di chas prestaciones están supeditados bien sea al parentesco o a la prueba de la dependencia económica respecto del causante.-- La doctrina de la previsión social, habla asimismo de presta- ciones familiares, instituidas con motivo de la insuficiencia-

de los salarios y para hacer frente a las cargas de familia; tales prestaciones se consideran beneficios en especie o en dinero que el Estado debe otorgar a la familia, con el fin de elevar su nivel de vida económico, social, cultural y biológico; estas prestaciones pueden asignarse en dinero y en especie, en el primer caso pueden ser directas cuando se entregan al jefe de la familia e indirectas que suponen la liberación de impuestos en razón del número de hijos; las asignaciones en especie pueden consistir en prestaciones en servicios de higiene, de sanidad, en ventajas consistentes en raciones suplementarias de alimentos y prestación de bienes, como la entrega de prendas de vestir, muebles, útiles etc.- En México, no existe esta asignación por cargas de familia.

d) El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, campo de aplicación, riesgos sociales que asegura.

El Apartado B del artículo 123 Constitucional, establece los lineamientos fundamentales que habrán de regular las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales y sus trabajadores; tales como jornada máxima de trabajo diurna y nocturna de ocho y siete horas respectivamente, descanso semanal, --, vacaciones y en la fracción XI del propio apartado se señalan bases mínimas -- conforme a las cuales debe organizarse la seguridad social de la

siguiente manera: a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y la maternidad; - la jubilación, la invalidez, vejez y muerte; b) En caso de accidentes o enfermedad se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley; c) Las mujeres disfrutarán de unmes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fija - para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el periodo de lactancia tendrán descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para lactancia y del servicio de guarderías infantiles; d)- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley; e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los - trabajadores y sus familiares; f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previos aprobados.

El trabajador al servicio del Estado, en el ámbito del derecho laboral interviene como parte de una relación laboral muy peculiar, si se toma en consideración que el Estado por definición no es una Empresa de tipo lucrativo, pero ello no -- quiere decir que los trabajadores del Estado -- deban estar marginados de los programas de previsión social, en razón de la -- peculiar naturaleza del patrón que establece una relación con--

tractual con el trabajador público, para hacer posible la realización de las finalidades del Estado mediante la actividad de sus distintos órganos, obviamente debió preocupar fundamentalmente al Estado la participación de sus trabajadores en los beneficios de la seguridad social y en el disfrute de los derechos establecidos en la Previsión Social, si bien, es de considerarse -- que el más remoto antecedente de la Seguridad Social de los trabajadores del Estado, se ubique en el régimen jubilatorio, como derecho reconocido a los empleados y funcionarios públicos para continuar percibiendo un emolumento determinado al cesar en sus funciones activas, de suerte que la jubilación vendría a tener la finalidad de asegurar el digno retiro del trabajador público y procurar que éste mantenga en la pasividad una situación -- equivalente a la alcanzada en el trabajo, después de acrecentar con su trabajo la riqueza común, pero la jubilación y el Seguro Social presentan distintas perspectivas toda vez que la jubilación constituye un derecho que se pueda ejercer sin estar en -- una situación de necesidad y en los sistemas de seguros sociales el interesado puede reclamar el beneficio, sólo en caso de encontrarse en un estado de necesidad comprobada o presunta. --

Goni Moreno, encuentra en ambos regímenes una diferencia en cuanto a sus objetivos y así expresa que los seguros sociales protegen al hombre en sociedad con un marcado sentido económico social, con miras al fortalecimiento de la capacidad activa de la población, con el propósito de extender al máximo los límites -- de la vida activa, mediante el otorgamiento de prestaciones en especie y en servicios, el régimen jubilatorio, en cambio --

procura asegurar una renta vitalicia, compensatorio de las remuneraciones habituales y sus beneficios en dinero resultan más elevados; las edades de retiro suelen ser más tempranas, por cuanto no se procura como en el caso de los seguros sociales, la mayor prolongación de los períodos de actividad productiva del trabajador. (26) Aut. Cit. opus cit. págs. 74 y 75.

En vista de diversidad de objetivos entre los seguros sociales y el régimen jubilatorio, la Doctrina admite su coexistencia como ocurre en México, en las disposiciones legales que aglutinan la seguridad social y el régimen jubilatorio en favor de los trabajadores del Estado; si bien aun cuando los servidores públicos fueron excluidos de los beneficios de la Ley del Seguro Social; no obstante a favor de éstos trabajadores del Poder Público se expidió la Ley de Pensiones Civiles del 30 de diciembre de 1947, derogada al expedirse y promulgarse en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de enero de 1960 la vigente Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, que en un sólo cuerpo legal viene a conjugar para su aplicación en beneficio de los servidores públicos de la Federación, los regímenes del seguro social, del régimen jubilatorio, de los servicios sociales y de la asistencia pública, de esa manera el artículo 30. de la Ley de que se trata, establece en favor de los trabajadores al servicio del Estado, las siguientes prestaciones de carácter obligatorio: a) Seguro de enfermedades no profesionales; de maternidad, b) Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; c) Servicios

de reeducación y readaptación de inválidos; d) Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia; e) Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia; f) Créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador; g) Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto; h) Préstamos Hipotecarios; i) Préstamos a corto plazo; j) Jubilación; k) Seguro de Vejez; l) Seguro de Invalidez, m) Seguro por causa de muerte y n) Indemnización global.

e) El Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ante el problema de la vivienda de los trabajadores,

La Ley del Seguro Social en México, de inspiración constitucional en la fracción XXIX del apartado A del artículo 123 Constitucional, fundamentalmente, como se colige de lo expuesto anteriormente, viene a constituir un instrumento concreto de la seguridad social, encaminándose substancialmente al aseguramiento del trabajador contra riesgos y contingencias determinados; pero el Seguro Social, como instrumento de la seguridad social, de ninguna manera puede resultar ajeno al problema planteado por el Derecho de Previsión Social en relación con la vivienda del trabajador y en el caso conviene recordar que en la II Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada -

En Río de Janeiro se emitió la resolución número 37 en el ramo de la vivienda, proponiendo a los países miembros de la Conferencia, la inversión por porcentajes razonables de las reservas de las instituciones de previsión social, donde ello sea posible, - en la construcción de viviendas para las familias de modesta situación económica. La Ley del Seguro Social Mexicana, anticipándose a esa resolución, en su Capítulo VIII, relativo a la inversión de sus reservas, en su artículo 128, fracción II, establece que las reservas se invertirán". . . . II.- Hasta un 80% en la adquisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, maternidades, dispensarios, almacenes, farmacias, laboratorios, casas de reposo, habitaciones para trabajadores y demás --muebles o inmuebles propios para los fines del Instituto". Se --añade en la propia disposición que un 15% de las reservas debe --invertirse en bonos o títulos emitidos por el gobierno Federal y el 5% restante se invertirá en préstamos hipotecarios, implica --lo anterior una evidente preocupación del Estado para resolver --el inminente problema de la vivienda, si como se ha dicho, importan --tes porcentajes de las reservas del Instituto Mexicano del Seguro Social, se destinan justamente para atender este renglón.

En igual forma la Ley del Instituto de Seguridad y --Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su Capítulo XII, Sección 2a. Artículo 123, establece la inversión de las --reservas del Instituto de la siguiente manera: "Hasta un 35% en --la adquisición, construcción o financiamiento de hos, itales, sa-

natorios, maternidades, dispensarios, almacenes, farmacias, laboratorios, casas de resposo, habitaciones para trabajadores y demás muebles e inmuebles propios para los fines del Instituto" un 25% se destina a préstamos hipotecarios en favor de los trabajadores del Estado; otro 25% en préstamos a corto plazo; un 10% en bonos o títulos emitidos por el Gobierno Federal y el 5% restante se destina para préstamos a corto plazo y préstamos hipotecarios en favor de los propios trabajadores públicos.

La anterior Ley de seguridad social de los trabajadores del Estado en su Capítulo VI, Secciones 1a., 2a. y 3a. que comprende de los artículos 44 y 54, contiene un amplio programa habitacional para los servidores públicos y que por tanto supera las prestaciones establecidas por la Ley del Seguro Social, en favor de sus beneficiarios.

Establécese en efecto, el artículo 44 de la Ley de que se trata, que el I.S.S.S.T.E. adquirirá o construirá habitaciones para ser vendidas a precios módicos a los trabajadores beneficiados por la propia ley, la enajenación puede surtir sus efectos mediante: venta a plazo con garantía hipotecaria o reserva de dominio o mediante contrato de promesa de venta, bajo las siguientes modalidades: a) El trabajador entra en posesión de la habitación, sin más formalidades que la firma del contrato; b) Una vez cubierto el capital y los intereses (9% anual), se otorga la escritura correspondiente; c) El plazo ya

ra cubrir el crédito no debe exceder de 15 años.

El artículo 47 de la Ley de que se trata, establece el otorgamiento de préstamos hipotecarios en beneficio de los trabajadores del Estado con las siguientes especificaciones: a) Para adquisición de terrenos en que deberá construirse la vivienda del trabajador; b) adquisición o construcción de casas que habite el trabajador; c) Efectuar mejoras o reparaciones de las mismas y d) Redención de gravámenes que soporten dichos inmuebles. Estos préstamos están sujetos a las modalidades y facilidades a que se refiere el anterior artículo 44 y además el préstamo hipotecario no debe exceder del 85% del valor comercial fijado por el Instituto al inmueble de que se trate, salvo que el interesado ofrezca otras garantías adicionales. Finalmente según lo establece el artículo 54 de la propia Ley, las casas adquiridas o construidas por los trabajadores para su propia habitación están exentas de todos los impuestos.

CAPITULO TERCERO.

LA LEGISLACION VIGENTE EN TORNO AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA OBRERA.

a).- Antecedentes y disposiciones legales en torno al derecho a la vivienda. Disposiciones constitucionales en el artículo 123 y sus reformas. Consideraciones del Congreso Constituyente en relación con la vivienda obrera.

b).- Exégesis y comentarios de las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo vigente, sus reformas.

c).- Comentarios y exégesis de la Ley que crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Funciones del Instituto, personalidad, integración de su patrimonio y estructura administrativa.

En este capítulo abordamos el tema central de nuestro trabajo, habiendo desarrollado con anterioridad algunos aspectos doctrinarios en torno al derecho de Previsión Social que en México llega a adquirir un contenido bastante complejo y que se refleja en la obra del Constituyente de Querétaro, concretamente en el título Sexto, artículo 123 Constitucional que desarrollando programas de previsión social propiamente dicha, de seguridad social, de asistencia y bienestar sociales, trasciende a la primera Ley Federal del Trabajo de 1931, hasta la Ley Laboral vigente del 2 de diciembre de 1969. Del contenido de la Seguridad Social, como parte de la Previsión Social, vistos ya someramente sus instrumentos en la legislación mexicana, nos interesa particularmente el derecho a la vivienda.

El jurista Español Espinosa del Río en su obra - "Viviendas de Protección Oficial", Barcelona 1971, sostiene categóricamente que debe reconocerse como fundamental entre otros derechos subjetivos, el derecho a la vivienda, que su existencia justifica por ende la creación de un derecho objetivo que haga posible su ejercicio y respeto, proclamando dicho derecho como universal en la doctrina y la legislación y cita al Sociólogo Alberto Martín Artajo en la siguiente aseveración: "De los bienes necesarios a la sociedad doméstica, hay uno que reviste los caracteres de una exigencia inexcusable: es el hogar, de aquí que haya nacido el Derecho Familiar a la vivienda, cuya satisfacción constituye para la sociedad y aún para el Estado, una nueva gravísima preocupación moral y aún un verdadero deber social". (27). Aut.Cit.-opus cit.pág 1.

Debemos por tanto entender el derecho de la vivienda, como una institución del Derecho de Previsión Social, ante la obligación del Estado de Contribuir a la realización de su finalidad fundamental, es decir, el bien común; pero admitido que a su vez la Previsión Social es parte del Derecho Social y si éste por definición se encausa a la protección y defensa de los económicamente débiles ante los poderosos o a la búsqueda de un equilibrio entre los factores de la producción, con sentido tutelar respecto del trabajador - para nivelar sus fuerzas con las del patrono, llegaremos a la conclusión de que la Previsión Social, vendría a girar en torno del trabajador, como sujeto de ese derecho y de ahí que

el programa de previsión social expuesto en la obra del Constituyente de Querétaro, se desenvuelva en torno del trabajador, de donde la legislación mexicana de previsión social, - gire en torno de la legislación laboral de la que ha entrado a formar parte, conforme a la concepción del Constituyente y cabe insistir en las ideas expuestas con anterioridad, en el sentido de que el campo de aplicación de la previsión social se constriñe a la clase trabajadora, por constituir el sector mayoritario de un País, resultando en evidente minoría marginada la población no trabajadora; pero insistiendo en las -- consideraciones teóricas planteadas con anterioridad, las -- clases marginadas no trabajadoras, de modo alguno pueden quedar excluidas de la aplicación de los programas de la previsión social que en su complejo contenido, vendría a aglutinar el Derecho Asistencial aplicable a los sujetos de derecho no trabajadores, que integrantes de la colectividad deben -- participar de las obras asistenciales del Estado.

Nos interesa, pues, el derecho de la vivienda, como una proyección particular del Derecho de Previsión Social, referido concretamente al derecho del obrero para disfrutar de la vivienda familiar; pero es necesario apuntar desde este momento que el renglón vivienda, considerado como servicio social indispensable para el bienestar social, está necesariamente vinculado con el mejoramiento de infraestructuras y -- con los servicios urbanos indispensables, sobre todo en las grandes ciudades y aún en el medio rural si se busca la elevación de sus condiciones de vida; pero además, como señala Espinosa del Río, el problema de la vivienda, está en función

no sólo de la construcción de viviendas, entendiendo el término construcción en su sentido estricto, sino también en función de la eficacia de la "política del sueldo", que como soporte de la construcción implica el mayor obstáculo para el desarrollo de una eficaz política de la vivienda y mencionando la idea informante del II Plan de Desarrollo Económico y Social implantado en España, expresa: "La acción del Estado en los sectores de la vivienda y de las estructuras y servicios urbanos, se orientará ae).- asegurar una política urbana que evite la especulación del suelo urbano, propósito que tendrá lugar mediante la preparación del suelo urbanizado y reserva del mismo, en la cuantía y lugar que exijan los planes de urbanización y programas de construcción". (28) Aut. cit. opus cit. pág. 76. El propio autor, finalmente resume de la siguiente manera los principios fundamentales que deben informar la actividad de los órganos administrativos creados para la atención del problema de la vivienda: "La intervención administrativa se traduce fundamentalmente en la adquisición de los terrenos, su adecuada urbanización y parcelación y en la enajenación de los mismos a los fines de la construcción de viviendas, servicios, instalaciones, edificios complementarios, accesos, zonas de protección y de influencia y cualquier otros edificios destinados a servicios públicos". (29) Aut. cit. opus Cit. pág. 80. Con toda oportunidad y al examinar el funcionamiento del organismo creado por el Poder Público en México, en relación con estos importantes aspectos de planificación y desarrollo de la vivienda obrera, habremos de examinar los mecanismos empleados para resolver el problema habitacional de los trabajadores.

Durante el efímero imperio de Maximiliano de Hapsburgo, con fecha 5 de septiembre de 1865, expidió un Decreto en el que concedía facilidades a la inmigración extranjera y en la parte reglamentaria de dicho Decreto, tras de que en su artículo 10. señalaba que todo hombre de color por el sólo hecho de pisar el territorio mexicano, se consideraba libre; en su artículo 20. disponía que el Patrón que hubiese enganchado al inmigrante estaba obligado a celebrar un contrato mediante el cual se obligaba a proporcionarle alojamiento, además de vestirlo, alimentarlo y asistirlo en sus enfermedades.

El programa del Partido Liberal Mexicano, expedido en la Ciudad de San Luis Missouri, E.U.A. el 10. de julio de 1906, contiene un interesante antecedente más que refleja la preocupación por el problema habitacional de los trabajadores del campo y en efecto, en el punto 26 del plan de reformas constitucionales que contenía dicho programa, se decía a la letra: "Punto 26.- Obligar a los patronos o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patronos o propietarios". (30) "Derechos del Pueblo Mexicano". Edición de la XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, 1967, pág. 618.

Siendo Presidente de la República don Porfirio Díaz y a raíz del conflicto obrero-patronal que había llevado a la huelga a los trabajadores textiles de Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Jalisco, Querétaro y del Distrito Federal, con fecha 4 de enero de 1907, dictó un laudo para resolver el conflicto planteado; -

esta resolución, fué duramente criticada por los líderes del movimiento obrero adeptos a la Casa del Obrero Mundial, por considerarlo profundamente parcial a los intereses de los -- propietarios de las fábricas textiles, si bien contiene algunos puntos de singular interés, como son: en su artículo segundo fracciones I, II y III establecía las bases para una nivelación de sueldos a partir de las tarifas más altas de cada región; en la fracción IV, se instituíó el sistema de pago de primas a los obreros que produjesen más y mejor y las fracciones IV y V del artículo Cuarto, se referían a la habitación de los obreros, reconociéndoseles el derecho de recibir en sus habitaciones a las personas que estimasen convenientes, previniéndose a cargo de las autoridades la expedición de reglamentos para la conservación del orden, la moral y la higiene; asimismo se fijaba un plazo de seis días para que el obrero desocupase la casa que estuviese habitando, en los casos de separación de una fábrica. (31). Derechos del Pueblo Mexicano, Pág. 619.

La anterior edición de la XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, como antecedente del artículo 123 Constitucional, menciona el punto 34 del llamado Pacto de la Empacadora, suscrito por don Pascual Crozco Jr., el 25 de marzo de 1912 y que implantaba algunas medidas tendientes a mejorar y enaltecer la situación de la clase obrera, que a la letra decía:-- "IV.-- Se exigirá a los propietarios de fabricas que alojen a los -- obreros en condiciones higiénicas, que garanticen su salud y enaltezcan su condición".

Los principios fundamentales de Derecho Laboral y de Previsión Social consagrados en la Asamblea Constituyente de Querétaro al aprobarse el artículo 123 Constitucional, encuentran su antecedente en las discusiones del Artículo 50. del proyecto presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, a la consideración del Congreso Constituyente, toda vez que en el primer párrafo de dicho artículo, se mencionaba el trabajo como un derecho supeditado al pleno consentimiento para prestarlo y a una justa retribución; el hecho de que en el proyecto correspondiente se haya mencionado el concepto general de trabajo, movió la inquietud de la diputación obrera secundada por el ala renovadora de la Asamblea Constituyente, hasta lograr la aprobación de un título-especial consagrado a la materia laboral. El Diputado Victoria, al inconformarse con el artículo 50. en la forma presentada por la Comisión y en el Proyecto del Primer Jefe, habría de afirmar que en esos dictámenes no se trataba el problema obrero con el respeto y atención que merecía y secundando al Diputado Jara, insistía en la necesidad de consignar en la Constitución las bases fundamentales acerca de la legislación del Trabajo y se inconformaba con el hecho de que la comisión se haya limitado a proponer que el convenio de trabajo habría de durar un año, olvidándose cuestiones capitales, como las de higiene de minas, fábricas y talleres y poniendo como ejemplo las experiencias legislativas del Estado de Yucatán, proponía que en el artículo 50. se trazasen las bases fundamentales sobre las que habría de legislarse en materia laboral, entre otras: jornada máxima, descanso semanal, higienización de talleres, fábricas, minas, conventos industriales, creación

de tribunales de conciliación y arbitraje, prohibición de trabajo nocturno a las mujeres y niños, accidentes, seguros e indemnizaciones. El Diputado Manjarrez, fué más --- allá y apuntaba su inconformidad con el hecho de que el - problema de los trabajadores, tan hondo y tan intenso y - que debería ser aquella parte que más merecía la atención de la Asamblea Constituyente, se redujese a la petición - de ocho horas de trabajo y exigía que la Constitución fuese más explícita en ese punto, proponiendo se le dedicase nó un artículo, no una adición, sino todo un capítulo, todo un título de la Carta Magna; a este respecto son memora-- bles sus siguientes palabras pronunciadas durante el desa- rrollo de la 23a. Sesión Ordinaria celebrada la tarde del martes 26 de diciembre de 1916"; "porque son muchos los - puntos que tienen que tratarse en la cuestión obrera, no queremos que todo esté en el artículo 5o. es imposible, - esto lo tenemos que hacer más explícito en el texto de la Constitución y ya les digo a ustedes, si es preciso pedirle a la Comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la Constitución, yo esta ré con ustedes, porque con ello habremos cumplido nuestra misión de revolucionarios". (32). Derechos del Pueblo Mexi no. pág. 445.

La auténtica diputación obrera felizmente habría de triunfar finalmente y en la 58a. sesión ordinaria celebrada la noche del martes 23 de enero de 1917, se habría de aprobar con ligeras modificaciones no subestanciales el Dic- tamen elaborado por la Comisión respecto del artículo 5o. -

que prácticamente venía a consagrar como garantía individual el derecho del trabajo; pero de conformidad con la moción -- suspensiva aprobada por la asamblea constituyente al abordar el problema laboral, la Comisión dictaminadora se daba a la tarea de preparar el proyecto de legislación obrera que bajo el título "Del Trabajo y Previsión Social", habría de integrar el artículo 123 Constitucional.

La Presidencia del Congreso Constituyente, no hizo designación expresa de los integrantes de la Comisión que habría de redactar el título del trabajo, respetando un acuerdo tácito de la asamblea que proponía para dicha comisión al Ingeniero Pastor Rouaix en unión de Natividad Macías, en vista de los estudios que este último había realizado sobre la materia laboral, por instrucciones del señor Carranza. Jorge Carpizo, en su obra "Historia de la Constitución de Querétaro", refiere que las juntas de la comisión redactora del Título del Trabajo, se efectuaron en los diez primeros días del mes de enero de 1917, en el ex palacio episcopal, que entonces era morada de algunos diputados; de los puntos tratados en esas juntas, no se levantaron actas, sino que se tomaban apuntes sobre los puntos fundamentales. Pastor Rouaix, quien de hecho había asumido la presidencia y dirección de las sesiones, fué auxiliado por los señores Silvestre Dorador, Jesús de la Torre, Alberto Terrones Benitez y Antonio Gutiérrez, miembros de la Diputación Duranguense y que habían colaborado con el señor Rouaix, en el año de 1913, cuando aquel fungió como Gobernador Provisional del Estado de Durango; asimismo acudieron con más asiduidad a esas juntas, entre otros: Esteban Baca Calderón, Vic

torio Góngora, Pedro A. Chapa y desde luego los obreros - Dionisio Zavala y Carlos L. Gracidas. El proyecto o iniciativa formulada por la Comisión mereció la aprobación del señor Carranza, quien conoció dicho proyecto antes de que se sometiese a la consideración de la Asamblea constituyente. El 13 de enero de 1917 se leyó ante el Congreso la exposición de motivos y el proyecto para el título VI de la Constitución, atribuyéndose a Natividad Macías la redacción de la exposición de motivos (33) Aut. Cit. opus Cit., pág. 116.

Resaltan las siguientes consideraciones del proyecto, en el apartado de exposición de motivos: "Reconocer el derecho de igualdad entre el que dá y el que recibe el trabajo, es una necesidad de la justicia e impone no sólo el aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo, como la salubridad de locales, preservación moral, descanso-hedomadario, salario justo y garantías para los riesgos que amenacen al obrero en el ejercicio de su empleo, sino fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e instituciones de previsión social" (34). Derechos del Pueblo Mexicano, pág. 624.

La Fracción XII del proyecto del que habría de ser artículo 123 Constitucional, leído en la 40a. sesión ordinaria celebrada el 13 de enero de 1917, decía a la letra: "XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otro centro de trabajo, que diste más de dos kilómetros de los centros de población, los patronos -

estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrán cobrar rentas que serán equitativas. Igualmente, deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad". Además la fracción XIII, en relación con la anterior fracción decía: "XIII.- Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios, destinados a los servicios municipales y centros recreativos".

En la 57a. Sesión Ordinaria celebrada el 23 de enero de 1917, se dió lectura al Dictamen de la Comisión -- que proponía que, la sección respectiva llevase por título "Del Trabajo y de la Previsión Social", ya que a uno y a otra se referían las disposiciones que comprendía y dentro de la exposición de motivos del dictamen, se decía:- "La renta que tendrán derecho a cobrar los empresarios por las casas que proporcionare a los obreros puede fijarse desde ahora en el interés de medio por ciento mensual. De la obligación de proporcionar dichas habitaciones no deben quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de población, en virtud de que no siempre se encuentran en un lugar poblado alojamientos higiénicos para la clase obrera".-- La Fracción XII del dictamen quedaba de la siguiente manera: "XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obli

gados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, en ferrierías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas..." Es de notarse que la Comisión dictaminadora, respecto de la anterior fracción XII, emplea el término patrones por patronos, que aparecía en el proyecto o iniciativa del señor Rouaix; asimismo el dictamen es más explícito respecto del monto de la renta que puede cobrarse a los trabajadores -- por su habitación y señala que dicha renta no puede exceder del medio por ciento mensual del valor catastral de la finca; finalmente se precisa la obligación de las negociaciones de establecer escuelas --, denominadas a la fecha Artículo 123- cuando las negociaciones estuviesen situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número mayor de 100 -- trabajadores. La fracción XIII del dictamen respetó íntegro el proyecto del señor Rouaix, con el siguiente añadido: -- "Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar".

Iniciado el Debate del Dictamen en el seno de la asamblea, las apuntadas fracciones XII y XIII quedaron fuera de discusión y reservadas para la votación, resultando aprobadas, al tiempo de someterse el artículo 123 a la

votación correspondiente, por mayoría de 163 votos.

REFORMAS AL ARTICULO 123 EN MATERIA DE PREVISION SOCIAL.-

Siendo Presidente de la República el Licenciado don Emilio Portes Gil, con fecha 14 de julio de 1929, envió a la Cámara de Senadores una iniciativa de reformas constitucionales al artículo 123, proponiendo que el Congreso de la Unión quedase facultado para expedir leyes sobre el trabajo y la expedición mediante reforma del artículo 123, en su fracción XXIX de la Ley del Seguro Social; esta iniciativa de reforma, fué aprobada por ambas cámaras y se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de septiembre de 1929.

Siendo Presidente de la República el Licenciado don Adolfo López Mateos, con fecha 7 de diciembre de 1959, envió a la Cámara de Senadores, una iniciativa de Ley para adicionar el artículo 123 Constitucional, mediante la inclusión en el texto constitucional de un Apartado B, encaminado al reconocimiento a nivel constitucional de derechos fundamentales de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales. De la exposición de motivos de esta iniciativa tomamos el siguiente: "La adición que se propone al texto Constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren en lo posible, tanto su tranquilidad y bienes-

tar personal, como los de sus familiares; jornada máxima, - tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacacio--- nes, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para -- ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesio--- nales como no profesionales, jubilación, protección en - caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, HABITACIONES BARATAS, EN ARRENDAMIENTO O VEN--- TÁ..." El dictamen elaborado por la Cámara de Senadores en--- torno a dicha iniciativa presidencial fué aprobado con lige--- ras modificaciones de estilo y supresiones como la de "em--- pleados" que se sustituyó por "trabajadores", el dictamen - ya en poder de la Cámara de Diputados fué asimismo aprobado.

En la Sesión Ordinaria de la Cámara de Senado--- res, celebrada el 8 de septiembre de 1960, se hizo el cómpu--- to de votos de las legislaturas de los Estados y se emitió--- la declaratoria de haber sido aprobada la reforma propuesta por el Ejecutivo Federal y en la Sesión Ordinaria de la - - Cámara de Diputados celebrada el 27 de septiembre de 1960, - se declaró reformado el artículo 123 Constitucional, en los términos de la iniciativa a que se alude; esta reforma - -- aprobada, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de diciembre de 1960. Nos interesa, en lo parti--- cular el inciso f). de la fracción AI, en materia de seguri--- dad social, del apartado B del artículo 123, que fué aproba--- do de la siguiente manera. "f). Se proporcionarán a los tra--- bajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, -- conforme a los programas previamente aprobados"

LA REFORMA ECHEVERRIA. Fuera de la iniciativa de reformas propuestas por don Adolfo López Mateos al artículo 123 Constitucional en el ramo de la vivienda, como institución de seguridad y previsión social, desde la promulgación de nuestra Carta Magna, la Fracción XII del original texto Constitucional no sufrió alteración, reforma o adición y cabe recordar que en la asamblea constituyente, el proyecto y el dictamen de la Comisión que proponían dicha fracción XII del artículo 123 dentro del Título Sexto denominado "Del Trabajo y Previsión Social", no suscitó debate ni discusión en lo particular, aprobándose en todos sus términos. No se omite expresar no obstante que en la primera Ley del Trabajo, Fracción III de su artículo 3o. se ordenaba dar cabal cumplimiento a las prevenciones de la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional, disposición que además fué reglamentada, primero mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1941 y posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de febrero de 1941; pero a nivel Constitucional, dicha fracción XII, sólo pudo ser reformada a raíz de la iniciativa presentada por don Luis Echeverría Álvarez, a la consideración del Congreso de la Unión, a fines del año de 1971, iniciativa de reforma que aprobada por las legislaturas de los Estados de la Unión, vino a precisar --dentro del orden Constitucional-- un programa para hacer posible el que la clase trabajadora pueda resolver el problema de la vivienda, previéndose la creación de una institución depositaria de fondos especiales que, habrán de canalizarse a la clase trabajadora del País, para que pueda adquirir en-

propiedad su vivienda, como asiento del grupo familiar. -

Hé aquí, el texto de la reforma Echeverría:

"ARTICULO 123.- Apartado "A".- Fracción XII.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones. Se considera como de utilidad pública la expedición de una Ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno, de los Trabajadores y de los Patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha Ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas". Posteriormente en el inciso c). de este Capítulo, habremos de realizar algunos comentarios sobre la Ley a que alude la anterior reforma constitucional.

b).- Exégesis y comentarios de las disposiciones de la -- Ley Federal del Trabajo vigente, en torno a la vivienda -- obrera, sus reformas.

Sería injusto a todas luces, pretender aseverar que fuera de las disposiciones Constitucionales del artícu

culo 123 y de su Ley Reglamentaria, los gobiernos de la Revolución se hayan desentendido de plantear y resolver - el grave problema de la vivienda que inveteradamente ha - venido afrontando el sector laboral del País. Carlos I. Mora Falacios, en su brillante obra "La Vivienda Obrera en la Legislación Mexicana", demuestra lo contrario y tras - de aludir a los Decretos del 31 de diciembre de 1941 y 24 de febrero de 1942, que reglamentaban la Fracción XII del artículo 123 Constitucional, menciona las siguientes medidas legislativas adoptadas en el ramo de la vivienda:

a).- Ley del Departamento del Distrito Federal de fecha - 18 de junio de 1943, en la que se declara de utilidad pública el fomento, conservación e incremento de las viviendas.

b).- Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación - de fecha 10 de marzo de 1946, que creó el Banco de Fomento de la Habitación, S.A.

c).- Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 14 de marzo de 1946, que facultaba a las Instituciones de Crédito para operar los fondos del ahorro público en préstamos para la vivienda popular.

d).- Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación - de fecha 27 de septiembre de 1946, que creó instituciones de crédito para el ahorro y préstamo destinados a viviendas familiares.

e).- Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1946, que establecía el Servicio Público de Habitaciones Populares.

f).- Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de enero de 1947, que organizaba el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, aún en funcionamiento.

g).- Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de abril de 1949, destinado a habitaciones populares en el antiguo Campo Militar de Balbuena, en el Distrito Federal.

h).- Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1948, conocido como Ley de Congelación de Rentas y que vino a prorrogar indefinidamente los contratos de arrendamiento sujetos a baja renta.

i).- Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1954 que creó el Instituto Nacional de la Vivienda, aún en funciones pese a la reciente creación de un nuevo organismo similar.

j).- Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1954, relativa a la excención de impuestos a determinadas habitaciones populares.

k).- Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 2 de agosto de 1956 relativo a Servicios de Habitación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

l).- Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de agosto de 1957 que faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para regular las inversiones de Instituciones de Capitalización, de Seguros y de Fianzas, en habitaciones de tipo popular.

m).- Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1950, que creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

n).- Alúdese, finalmente a los créditos obtenidos por los Gobiernos de la Revolución, mediante empréstitos internacionales a Instituciones de esta naturaleza, que se destinan de manera exclusiva al incremento de la vivienda popular. (35). Autor citado. opus cit. páginas 67 y 68.

La vigente Ley Federal del Trabajo, surgió de la iniciativa presentada por el señor Licenciado Gustavo Díaz Ordaz y que venría a substituir a la anterior Ley Federal del Trabajo de fecha 18 de agosto de 1931 y que fué la primera Ley Federal del Trabajo. En el capítulo de las Consideraciones Generales de la Iniciativa Presidencial, resulta el análisis histórico del desenvolvimiento de nuestra legislación laboral, en tres momentos:--

- a).- El primero surgió en el seno de la Asamblea Constituyente de Querétaro, que dá vida a la idea de los derechos sociales, mediante el reconocimiento en el orden constitucional de principios fundamentales e instituciones de la relación laboral, elevando a la calidad de garantía constitucional el derecho del trabajo, respetando la dignidad de la persona humana del trabajador, para que éste, pudiese estar en condiciones de compartir los beneficios de los valores de la civilización y la cultura;
- b).- El segundo momento, adecuadamente se ubica en la obra legislativa de los Estados de la Unión, que hicieron uso de las facultades que les otorgaba originalmente el artículo 123 para legislar en materia laboral; obra legislativa que vino a culminar con la expedición de la primera Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931;
- c).- El tercero de los momentos se ubica, finalmente en el tiempo durante el cual estuvo en vigencia la Ley Federal del Trabajo de 1931, cuyo análisis permitió aseverar al autor de iniciativa de la nueva Ley Federal del Trabajo: "Los autores, pueden estar tranquilos, porque su obra ha cumplido brillante y eficazmente la función a la que fué destinada, ya que ha sido uno de los medios que han apoyado el progreso de la economía nacional y la elevación de las condiciones de vida de los trabajadores".

Y es factible considerar la iniciación de un cuarto momento histórico de nuestra legislación laboral, en el contenido mismo de la iniciativa de la nueva Ley Federal del Trabajo, que vendría a plantear nuevas direc-

trices al derecho positivo laboral, como se colige de esta aseveración del propio autor de la iniciativa: "Algunas - de las disposiciones del artículo 123, no obstante el tiempo transcurrido desde la fecha en que la Asamblea Constituyente expidió la Constitución, no han podido cumplirse, de manera especial, el precepto que impone a los patronos la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.." y más adelante expresa "..de lo expuesto se deduce la conveniencia de reformar la legislación vigente, para ponerla en armonía con el desarrollo general del país y con las necesidades actuales de los trabajadores.."; de suerte que con las anteriores afirmaciones se demuestra la firme convicción del autor de la iniciativa de sentar las bases para la iniciación de un nuevo momento histórico del Derecho Laboral Mexicano.

El Capítulo XI de la Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial, quedaba circunscrito al problema de "Habitaciones para los Trabajadores"; en el desarrollo de este Capítulo, en él se alude a que el problema habitacional de los trabajadores, representó una de las mayores preocupaciones del Congreso Constituyente, toda vez que la casa viene a constituir el local donde se forma y crece la familia y donde se educa a los hijos, representando una de las condiciones primordiales para la elevación de los niveles de vida del hombre; se recuerda igualmente la terminología empleada por el Constituyente de Querétaro "habitaciones cómodas e higiénicas", empleada en el texto de la fracción original del Artículo 123, concreta--

mente en su fracción XII y finalmente en forma categórica se dice en la exposición de motivos que "a pesar del tiempo transcurrido, el mandato constitucional no ha tenido una realización satisfactoria, si bien en algunas empresas, por acuerdos celebrados con los sindicatos, se han formulado planes para la construcción y adquisición de las habitaciones para los trabajadores, y en varias de ellas se han puesto en ejecución"; pero esto último naturalmente que venía a constituir una rara excepción al cumplimiento del mandato Constitucional, resultando por tanto necesaria la reglamentación constitucional, mediante las disposiciones de la Ley laboral propuesta, que señalarían un procedimiento específico para hacer posible el cumplimiento de la Ley Suprema, en lo que respecta al renglón-habitacional; pero suponiendo un sistema flexible de observancia de la obligación de proporcionar habitación a los obreros, con base en las relaciones obrero-patronales y conforme al siguiente principio: "LOS TRABAJADORES y las empresas, en los contratos colectivos o en convenios especiales, deben establecer las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones". Esta flexibilidad, permite al autor de la iniciativa plantear el cumplimiento de la obligación que deriva la fracción XII del citado numeral Constitucional, mediante la celebración de convenios-bajo dos hipótesis: - a).- Construcción de habitaciones por parte de la empresa para ser dadas en arrendamiento a los trabajadores, mediante rentas equivalentes al 6% anual de su valor catastral; y b). Construcción de habitaciones por parte de la empresa para ser adquiridas por los -

trabajadores, mediante una aportación de la empresa y un financiamiento al trabajador para que pudiese completar el costo de la construcción.

La iniciativa presentada por Díaz Ordaz, fué-
turnada a las Comisiones Unidas de Trabajo y Estudios Le-
gislativos de la Cámara de Diputados, la que con fecha 29
de octubre de 1969 presentó su dictamen del que tomamos --
la siguiente expresión: "La Iniciativa ha sido modifica-
da en los términos que se indican en el cuerpo de este --
Dictamen, si bien ha conservado el propósito original que
contiene el espíritu democrático del Artículo 123 Consti-
tucional y las modernas corrientes de pensamiento que se-
inspiran en los principios de justicia social" posterior-
mente en el propio dictamen se dice: "Sin modificar las-
ideas y finalidades fundamentales de la iniciativa de Ley,
las Comisiones estimaron pertinente reformar algunos de --
sus preceptos con la intención de mejorarlos". Implica --
ello que en lo substancial se respetaba el contenido subs-
tancial de la iniciativa, resaltando el cambio propuesto --
en el Dictamen para substituir de todo el contenido de la
Ley los términos: "obreros, personas jurídicas y patronos",
por los siguientes: "trabajadores, persona moral y patro-
nes"; en efecto, se substituí el término trabajador por-
el de obrero, por considerar aquel término más genérico y
toda vez que el concepto obrero hacía más bien referencia
a una rama de la clase trabajadora o sea aquella que reali-
za una actividad manual; asimismo se proponía en el dicta-
men la substitución de la expresión "persona moral" por --

"persona jurídica" a que se refería la iniciativa presidencial, por respeto a la tradición jurídica del Derecho Positivo Mexicano; finalmente se proponía la substitución del término patronos por "patrones", considerando que la palabra patronos, plural de patrono, hace más bien referencia a quien patrocina a una persona o institución o a quien gestiona en su nombre. Aprobado el Dictamen a que se alude por la Cámara de Diputados, fué turnado el dictamen correspondiente a la Cámara de Senadores y tocó elaborar el dictamen relativo a las comisiones unidas Primera, Segunda y Tercera de Trabajo y Sección de Estudios Legislativos, la Comisión Dictaminadora con fecha 25 de noviembre presentó su dictamen a la consideración del Senado de la República, proponiendo modificaciones no sustanciales en términos, cambios de redacción y adiciones al texto del articulado del Proyecto aprobado por la Cámara de Diputados. De la exposición de motivos del Dictamen resalta el punto 6o. que a la letra dice: "Es una ley obrerista porque este es el sentido que le dió la Revolución y le consagró la Constitución. El reconocimiento y protección de los derechos de los trabajadores era el unico camino para establecer el equilibrio entre los factores de la producción, que no existía antes de la Revolución de 1910". En el punto 10o. haciendo referencia al Proyecto aprobado por la Colegisladora se dice: "El proyecto de Ley considerado en su conjunto, precisa y define la política social del Estado Mexicano en materia laboral, manteniendo el equilibrio debido entre los facto-

res de la producción, fortaleciendo con un régimen de justicia social esas relaciones, tan necesarias para el desarrollo integral de la nación".

Una vez aprobada por el H. Congreso de la Unión en los términos anteriormente expuestos, la Ley Federal -- del Trabajo, fué promulgada por el Presidente de la República, con fecha 23 de diciembre de 1969, encontrándose vigente a la fecha.

Antes de abordar el estudio exegético de las -- disposiciones vigentes de la Ley Federal del Trabajo, en el ramo de la vivienda y a efecto de conocer la evolución histórica de nuestra legislación laboral, de ninguna manera es ocioso un somero análisis de las disposiciones relativas de la Ley surgida de la iniciativa de Díaz Ordaz; en efecto, el Capítulo Tercero del Título Cuarto, bajo el rubro: "Habitaciones para los trabajadores", se ocupa del problema de la vivienda.

Este Capítulo en 18 numerales comprendidos del Artículo 136 al artículo 153, trata del problema habitacional siguiente casi textualmente a manera de introducción en las fracciones I y II del Artículo 136 el planteamiento del Constituyente, contenido en la fracción XII -- del Apartado A del Artículo 123 Constitucional. De esa manera se corrobora como una obligación de las empresas -- proporcionar habitaciones a sus trabajadores, derivando --

aquella obligación en un derecho para los propios trabajadores. Es de recordar que en la exposición de motivos de la iniciativa Díaz Ordaz, en la resolución del problema de la vivienda de los trabajadores, sostiene una tónica de flexibilidad y de ahí que en el caso previsto por el artículo 142; es decir, cuando la empresa no disponga de habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores, se diga que los sindicatos de trabajadores y las empresas dispongan de un plazo de tres años para convenir las modalidades a que habrán de sujetar el cumplimiento de la obligación de que se proporcione vivienda al trabajador. El artículo 145 completando la anterior disposición, por lo demás vaga e imprecisa, y más aún injusta en cuanto supedita a un largo plazo de tres años para que se cumpla con la obligación empresarial de proporcionar viviendas a los trabajadores, viene a señalar las modalidades a las que deben sujetarse los convenios para el cumplimiento de la obligación de que se trata y en la Fracción II se precisa que debe pactarse la forma y términos, dentro de los cuales las empresas cumplirán con la obligación de proporcionar habitaciones a los trabajadores y de esa suerte se deja al convenio y consentimiento de las partes la fijación del plazo necesario para que los trabajadores puedan disponer de habitaciones. La Fracción IV, contempla la hipótesis de que las habitaciones constituyendo propiedad de la empresa, sean dadas en arrendamiento a los trabajadores, hipótesis que se funda en el texto de la Fracción III del artículo 143 Constitu-

cional, Apartado "A", de manera que para tal caso, la Ley de que se trata, fija como monto de la renta hasta el 6% -- anual del valor catastral de la habitación. La fracción V -- por el contrario contempla la hipótesis de que la habitación se construya para ser adquirida en propiedad por los -- trabajadores, previéndose una aportación de la empresa y -- otra que debe ser pagada por los trabajadores para comple-- tar el costo de la construcción. El artículo 149, conside-- ra otras dos hipótesis, tratándose de trabajadores propie-- tarios de vivienda; si les fué proporcionada conforme a las disposiciones constitucionales de la Fracción XII del artí-- culo 123, o conforme a lo estipulado en los contratos colec-- tivos, el trabajador no tiene derecho a que se le proporcio-- ne otra habitación, aún cuando se trate de diversas empre-- sas; pero si adquirió la propiedad de la habitación, inde-- pendentemente de sus relaciones de trabajo, tiene derecho a que se le proporcione una nueva habitación, hipótesis esta última, a todas luces contraria al espíritu de solidaridad de la clase trabajadora. Finalmente el artículo 151 de la Ley dispone que los trabajadores, entre tanto se les entre-- gan las habitaciones tendrán derecho a percibir una compen-- sación mensual, llenándose en parte el vacío de los numera-- les comentados, en cuanto a la imprecisión del plazo dentro del cual los empresarios deben cumplir con las obligaciones previstas en la Ley, en el renglón habitacional, pudiendo -- interpretarse la fijación de dicha compensación mensual al -- trabajador con cargo al empresario, como un medio de coac-- ción para que el empresario se apresure a cumplir con la -- obligación de proporcionar en arrendamiento o propiedad vi--

viendas a sus trabajadores.

De conformidad con la iniciativa de reforma constitucional propuesta por el Licenciado Luis Echeverría, en relación con la Fracción XII del Apartado "A del Artículo 123 Constitucional, reforma que fué aprobada por el H. Congreso de la Unión y que se encuentra vigente, en un nuevo momento de evolución del Derecho Laboral Mexicano, se elevó a nivel constitucional la obligación de las empresas de contribuir mediante aportaciones a la creación de un fondo nacional de la vivienda para poder establecerse sistemas de financiamiento para otorgar créditos baratos a los trabajadores y de esa manera pudiesen adquirir en propiedad habitaciones; de esa suerte se superaba la idea del Constituyente de Querétaro que hablaba de la obligación de las empresas de proporcionar en arrendamiento a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas; puesto que conforme a la reforma Echeverría ya se prevee la necesidad de que los trabajadores adquieran en propiedad tales viviendas. Pero la Reforma Echeverría, hacia necesario el que se reformase el -- Capítulo III, Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo -- vigente, que contemplaba el problema de la habitación de -- los trabajadores, con una tónica que no correspondía ya a -- la nueva proyección de la Fracción XII, Apartado "A" del -- artículo 123 Constitucional en vigor y es evidente que la -- tónica de flexibilidad que en este rubro informaba la iniciativa Diaz Ordaz, resultaba inoperante para hacer posible -- que las empresas cumplieren con la obligación de proporci-

nar en propiedad a sus trabajadores viviendas cómodas e higiénicas; resultaba evidentemente injusto dejar al convenio o acuerdo de las partes de la relación laboral, el cumplimiento de la obligación a que se contrae el imperativo Constitucional, como seguramente resultaban injustos e inoperantes los plazos -tres años- que establecía la Ley para convenir el cumplimiento de la obligación a que se alude.

En esas circunstancias a iniciativa del Presidente Echeverría, previa la aprobación del H. Congreso de la Unión, conforme a los trámites constitucionales correspondientes, se reformó y adicionó la Ley Federal del Trabajo - en el Capítulo III, Título Cuarto, mediante Decreto que apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de abril de 1972.

A continuación procedemos al estudio exegético del anterior Decreto, particularmente en lo que se refiere a las reformas y adiciones de los numerales comprendidos - del 136 al 151 del Decreto.

El artículo 136 del Decreto de reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo, en su primer párrafo, -- tras de insistir en la obligación constitucional que tienen las empresas de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, al tenor del párrafo primero de la fracción XII del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, reglamenta el cumplimiento de esta obligación pre-

cisando que las empresas deben aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el cinco por ciento sobre los salarios ordinarios de sus trabajadores.

El artículo 137 viene a establecer la función de financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda en favor de los Trabajadores para que mediante créditos baratos y suficientes puedan éstos: "a).- Adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas; b).- Construir, reparar o hacer mejoras en sus casas habitación; y c).- Pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

El artículo 141 establece los mecanismos a que se sujetarán los depósitos acumulados en la Institución a favor de los trabajadores y así la Fracción I, establece que cuando un trabajador reciba financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda, debe aplicarse como pago inicial del crédito otorgada, el 40% del importe de los depósitos que se hayan acumulado en su favor. La Fracción II establece que durante la vigencia del crédito el 40% de la aportación patronal, se continuará aplicando al pago de los abonos subsecuentes que deba hacer el trabajador. La Fracción III previene que una vez liquidado el crédito debe integrarse un nuevo depósito en favor del trabajador, aplicando el total de las aportaciones empresariales. El estudio acucioso de estas tres fracciones, nos permite entrever el sano propósito del legislador de que con parte de las aportaciones empresariales, se constituya un ahorro

en favor del trabajador del que puede disponer cuando deje de estar sujeto a la relación de trabajo y en los casos de incapacidad total permanente, para el caso concreto de - - muerte del trabajador, el total de los depósitos constituidos en favor del trabajador, debe entregarse a sus beneficiarios, deducción hecha de las cantidades que se hubiesen aplicado al pago del crédito hipotecario, según lo previenen las fracciones V y VI del propio artículo; además la fracción IV establece que el trabajador tendrá derecho a que se le haga entrega periódica del saldo de los depósitos que se hubiesen hecho a su favor con diez años de anterioridad.

Como un beneficio adicional, el artículo 145, establece que los créditos otorgados por la Institución a los trabajadores, deben estar cubiertos con un seguro, para los casos de incapacidad total permanente y de muerte que permite en favor del trabajador o de sus beneficiarios la liberación de las obligaciones derivadas del crédito.

El artículo 147, abre la posibilidad para que en el futuro tanto los deportistas profesionales, como los trabajadores a domicilio puedan disfrutar de los beneficios de la Institución.

El artículo 150 viene a precisar que las empresas que hayan proporcionado a sus trabajadores casas en comodato o arrendamiento no quedan exentas de contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda, si bien no existiera disposición en contrario, se estima admisible que dichos traba-

trabajadores que tengan viviendas en arrendamiento que les hayan sido otorgadas por las empresas, pueden adquirirlas en propiedad conforme a la idea de la Reforma Echeverría; por otra parte, se justifica el que los trabajadores tengan derecho a los depósitos aportados por las empresas, aún cuando parcialmente tuviesen resuelto el problema habitacional, si se toma en consideración que tales depósitos constituyen un ahorro en favor de los trabajadores.

Finalmente el artículo 151 del Decreto que se estudia corresponde a la fracción V del artículo 145 y a las fracciones I, II y III del artículo 150 de la Ley Federal del Trabajo que reforma y adiciona el decreto de que se trata; si bien consideramos que tales disposiciones debieron ser derogadas y suprimidas del texto del Decreto, toda vez que es obvio para lo sucesivo el que las empresas de ninguna manera estarían en condiciones de proporcionar a sus trabajadores viviendas en arrendamiento, si ello no los libera de las obligaciones de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda, el 5% sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio y por otra parte conforme al espíritu de la Reforma Echeverría, creemos descartada la posibilidad de que la Institución construyese viviendas para darlas en arrendamiento a los trabajadores con derecho, si se toma en consideración que la idea es obviar el camino para que los trabajadores con derecho adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas.

c).- Comentarios y exégesis de la Ley que crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Funciones del Instituto, personalidad, integración de su patrimonio y estructura administrativa.

Como parte complementaria de la Reforma Echeverría en materia de vivienda obrera y en armonía con el Decreto de reformas y adiciones al Capítulo III, Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo relativo a "Habitaciones para los Trabajadores", a iniciativa del Presidente Echeverría y previos los trámites constitucionales del caso, el H. Congreso de la Unión expidió la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de abril de 1972.

La ley de que se trata considerada de utilidad social y de observancia general para toda la República, viene a crear un organismo de servicio social dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. (Artículos 1o. y 2o.).

Tres son las finalidades fundamentales de este organismo, a saber: 1a.- Administrar los recursos del Fondo Nacional de la vivienda; 2a.- Establecer y operar sistemas de financiamiento de créditos baratos que permita a los trabajadores: a).- Adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, b).- Construir, reparar, ampliar o

mejorar sus habitaciones y c).- Pagar pasivos contraídos por los trabajadores en los anteriores conceptos; y 3a. -- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores. (Artículo 30.)

De conformidad con las anteriores disposiciones legales, la Institución de que se trata, viene a ser un organismo estrictamente administrativo y autónomo creado para resolver el problema de la vivienda obrera mediante la conjugación en un alto plano de solidaridad, los esfuerzos de las partes de la relación laboral; dicha Institución -- además, por disposición expresa de la Ley tiene el carácter de organismo fiscal autónomo (Artículo 30) con facultades para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y cobro y para determinar el monto de las cantidades que los patrones deben descontar a los trabajadores -- para ser destinadas al pago de abonos para cubrir los préstamos otorgados por el Instituto.

El Patrimonio de la Institución se integra: - - -

a).- Con las aportaciones que deben hacer los patrones del 5% de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio y con los descuentos que debe hacer el patrón al salario del trabajador para ser aplicados al pago de los créditos concedidos por el propio Instituto; b).- Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal; y c).- Con los bienes y derechos --

que adquiriera por cualquier título; y d).- Con los rendimientos que obtenga de los anteriores recursos. Artículo 5o.)

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.- La institución se encuentra integrada por los siguientes órganos: Asamblea General, Consejo de Administración, Comisión de Vigilancia, Director General, dos Directores Sectoriales, Comisión de Inconformidad y Valuación y finalmente por las Comisiones Consultivas Regionales.

ASAMBLEA GENERAL.- Es la autoridad suprema del Instituto y se integra por cuarenta y cinco miembros propietarios y otros tantos suplentes designados 15 más los suplentes por el Ejecutivo Federal, y 15 y otros tantos suplentes, designados por las Organizaciones nacionales patronales y 15 más y otros tantos suplentes, designados por las organizaciones nacionales de trabajadores. Los miembros de la Asamblea General deben fungir por un periodo de seis años y pueden ser removidos libremente por quien los haya designado. La Asamblea General debe reunirse por lo menos dos veces por año y está dotada de las siguientes funciones y atribuciones:

a).- Examinar y en su caso aprobar el presupuesto de egresos e ingresos y los planes de labores y financiamiento para el siguiente año.

b).- Examinar y en su caso aprobar los estados financieros que resulten de la operación en el último - -

que adquiriera por cualquier título; y d).- Con los rendimientos que obtenga de los anteriores recursos. Artículo-5o.)

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.- La institución se encuentra integrada por los siguientes órganos: Asamblea General, Consejo de Administración, Comisión de Vigilancia, Director General, dos Directores Sectoriales, Comisión de Inconformidad y Valuación y finalmente por las Comisiones Consultivas Regionales.

ASAMBLEA GENERAL.- Es la autoridad suprema del Instituto y se integra por cuarenta y cinco miembros propietarios y otros tantos suplentes designados 15 más los suplentes por el Ejecutivo Federal, y 15 y otros tantos suplentes, designados por las Organizaciones nacionales patronales y 15 más y otros tantos suplentes, designados por las organizaciones nacionales de trabajadores. Los miembros de la Asamblea General deben fungir por un período de seis años y pueden ser removidos libremente por quien los haya designado. La Asamblea General debe reunirse por lo menos dos veces por año y está dotada de las siguientes funciones y atribuciones:

a).- Examinar y en su caso aprobar el presupuesto de egresos e ingresos y los planes de labores y financiamiento para el siguiente año.

b).- Examinar y en su caso aprobar los estados financieros que resulten de la operación en el último - -

ejercicio, los dictámenes de la Comisión de Vigilancia y el informe de actividades de la Institución.

c).- Decidir, señalando su jurisdicción, el establecimiento, modificación o supresión de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto.

d).- Expedir los Reglamentos del Instituto.

e).- Fijar reglas para la ministración de créditos y para la operación de los depósitos.

f).- Examinar y aprobar anualmente los presupuestos de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, gastos que no deben exceder del uno y medio por ciento de los recursos que maneje.

g).- Determinar a proposición del Consejo de Administración las reservas que deban constituirse para asegurar la operación de la Institución. Estas reservas deben invertirse en valores de Instituciones Gubernamentales. (Artículo 10).

CONSEJO DE ADMINISTRACION.- Este órgano se integra por 15 miembros designados por la Asamblea General, juntamente con otros 15 consejeros suplentes. La Asamblea General debe hacer la designación de cinco consejeros propietarios y suplentes a proposición del Gobierno Federal; cinco consejeros propietarios y suplentes a proposición de los representantes de los trabajadores y cinco consejeros propietarios y suplentes a proposición de los representantes patronales. Los consejeros deben fungir en su cargo por un período de seis años y deben presidir las -

sesiones en forma rotativa, debiendo sesionar los veces - por mes. Las atribuciones y funciones del Consejo de Administración son las siguientes:

a).- Decidir a propuesta del Director General - sobre las inversiones de los fondos y los financiamientos del Instituto.

b).- Resolver sobre las operaciones del Instituto, salvo aquellas que por su importancia a juicio de algunos sectores o del Director General ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General.

c).- Proponer a la Asamblea General el establecimiento, modificación, supresión y jurisdicción de las -- Comisiones Consultivas Regionales del Instituto.

d).- Examinar y en su caso aprobar, la presentación a la Asamblea General, de los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamientos, los estados financieros y el informe de actividades formulados por la Dirección.

e).- Presentar a la Asamblea General para su -- examen y aprobación, los reglamentos del Instituto.

f).- Estudiar y en su caso aprobar los nombramientos del personal directivo y de los Delegados Regionales que proponga el Director General.

g).- Presentar a la consideración de la Asamblea General para su aprobación, el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto.

h).- Estudiar y en su caso aprobar los tabuladores y prestaciones correspondientes al personal del Instituto, propuestos por el Director General, conforme al --

presupuesto de gastos de administración autorizados por la Asamblea General.

i).- Proponer a la Asamblea General las reglas para el otorgamiento de créditos, así como para la operación de los depósitos que obren en el Instituto.

j).- Designar a los miembros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, a proposición de los representantes del Gobierno Federal, de los representantes de los trabajadores y de los patrones. (Artículo 16).

COMISION DE VIGILANCIA.- Se integra con nueve miembros designados por la Asamblea General a proposición de cada una de las representaciones del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Patrones, debiendo proponer cada representación tres miembros propietarios y tres suplentes. Su período de ejercicio se contrae a tres años. La Comisión de Vigilancia es presidida rotativamente por sus miembros en el orden en que las representaciones propusieron su nombramiento. La Ley no señala periodo alguno dentro del cual deban reunirse los miembros de la Comisión de Vigilancia, siendo sus atribuciones y funciones las siguientes:

a).- Vigilar que la administración de los recursos y los gastos, así como las operaciones, se hagan de acuerdo con las disposiciones de la Ley y sus Reglamentos.

b).- Practicar auditoría de los estados financieros y comprobar, cuando lo estime conveniente, los - -

avalúos de los bienes materia de operación del Instituto.

c).- Proponer a la Asamblea General y al Consejo de Administración, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Instituto.

d).- Citar a Asamblea General, en los casos que a su juicio lo amerite. (Artículo 18).

La Comisión de Vigilancia, está asimismo facultada para designar un Auditor Externo, Contador Público, para auditar y certificar los estados financieros, teniendo las más amplias facultades para revisar la contabilidad y documentos de la Institución. (Artículo 19).

DIRECCION GENERAL.- El Director General debe ser nombrado por la Asamblea General, a proposición del Presidente de la República. La ley omite precisar el período durante el cual deben fungir estos funcionarios, suponiendo por analogía, que su período de ejercicio debe comprender seis años y que puedan ser removidos libremente por quien los haya propuesto y previa aprobación de la Asamblea General. El Director General, tiene las siguientes atribuciones y funciones.

a).- Representar legalmente al Instituto con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio y las especiales que requieran cláusula especial conforme a las leyes comunes; puede asimismo otorgar y revocar poderes generales o especiales, con la salvedad

de que tratándose de personas ajenas al Instituto debe recabar previamente el acuerdo del Consejo de Administración.

b).- Asistir a las sesiones de la Asamblea General con voz, pero sin voto.

c).- Ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración.

d).- Presentar al Consejo de Administración los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamiento para el año siguiente.

e).- Presentar a la consideración del Consejo de Administración un informe mensual sobre las actividades del Instituto.

f).- Presentar al Consejo de Administración, -- para su consideración y en su caso aprobación, los proyectos concretos de financiamiento.

g).- Nombrar y remover al personal del Instituto, señalándose sus funciones y remuneraciones. (Artículo 23).

DIRECTORES SECTORIALES. -- La Asamblea General -- a proposición de los representantes de los trabajadores y de los patrones debe designar a los Directores Sectoriales, uno para cada sector (Obrero y Patronal); la función de estos Directores es la de enlace entre el sector que -- representan y el Director General. Los Directores Sectoriales deben asistir a las sesiones del Consejo de Administración con voz, pero sin voto. (Artículo 24).

COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION.-

Se integra en forma tripartita, con un miembro por cada representación.

Esta Comisión asume las características de órgano contencioso-administrativo, con la función de conocer, substanciar y resolver los recursos que promuevan ante el Instituto los patrones, los trabajadores o sus causahabientes; debe asimismo conocer de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuviesen otorgando a sus trabajadores, en materia de habitación, para decidir si son inferiores, iguales o superiores a los porcentajes a que se refiere el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, anteriormente comentado. Tramitadas las controversias a que se alude, la Comisión debe presentar un dictamen al Consejo de Administración para que éste organismo resuelva lo que a su juicio proceda. La Comisión, asimismo, de conformidad con prevención de los artículos 52 y 53 está facultada para conocer del recurso de inconformidad promovido por empresas, trabajadores o sus beneficiarios sobre inscripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de deportaciones y descuentos o para impugnar cualquier otro acto que lesione derechos de los trabajadores, de sus beneficiarios o de los patrones.

COMISIONES CONSULTIVAS REGIONALES.- Al igual

que la Comisión de Inconformidades, se integran en forma tripartita, siendo sus atribuciones y funciones las si-

güentes:

a).- Sugerir al Consejo de Administración a través del Director General, la localización más adecuada de las áreas y las características de las habitaciones de la región, susceptibles de ser financiadas.

b).- Opinar sobre los proyectos de habitaciones a financiar en sus respectivas regiones.

c).- Las de carácter administrativo establecidas en el Reglamento de las Delegaciones Regionales.-- (Artículo 27).

OBLIGACIONES DE LOS PATRONES.- El artículo 29 de la Ley de que se trata, señala a los patrones, las siguientes obligaciones:

a).- Inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto.

b).- Efectuar las aportaciones al Instituto -- del 5% de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

c).- Hacer a sus trabajadores los descuentos -- destinados al pago de abonos de créditos otorgados por el Instituto a los propios trabajadores.

DERECHOS DE LOS TRABAJADORES.- Los trabajadores tienen derecho, cuando el patrón no cumple con la -- obligación de inscribirlos en el Instituto, de acudir al propio Instituto proporcionándole los informes correspondientes para los efectos de la inscripción. Tiene derecho

asimismo el trabajador a solicitar información directa al Instituto sobre el monto de las aportaciones a su favor y de los descuentos hechos a su salario para cubrir abonos de capital e intereses a los créditos que le haya concedido el Instituto. En los casos de jubilación o de incapacidad total permanente, el trabajador tiene derecho a que el Instituto le haga entero del total de los depósitos -- que tenga a su favor en el Instituto; en caso de muerte -- dicha entrega debe hacerse al beneficiario, conforme al siguiente orden de prelación:

a).- Los que el trabajador haya designado ante el Instituto.

b).- La viuda, el viudo y los hijos que dependan económicamente del trabajador en el momento de su -- muerte.

c).- Los ascendientes concurren con las personas a que alude el anterior inciso, cuando dependan económicamente del trabajador.

d).- A falta de viuda o viudo, concurrirán con las personas mencionadas en los incisos anteriores, el -- supérstite con quien el desechohabiente vivió como si -- fuera su cónyuge durante los cinco años que precedieron -- inmediatamente a su muerte, o con el que tuvo hijos, -- siempre que ambos hubieran permanecido libres del matrimonio durante el concubinato, pero si al morir el trabajador tenía varias relaciones de esa clase, ninguna de las personas con quienes las tuvo, tendrá derecho.

e).- Los hijos que no dependan económicamente del trabajador.

f).- Los ascendientes que no dependan económicamente del trabajador. (Artículos 32, 34 y 40).

APLICACION DE LOS RECURSOS DEL INSTITUTO.- De conformidad con prevención del artículo 42 de la Ley que se estudia, los recursos del Instituto deben destinarse a).-

a).- Otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor, que deben aplicarse a la adquisición en propiedad de habitaciones, a la construcción, reparación, ampliación o mejoras de habitaciones y al pago de pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos anteriores.

b).- Financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores, mediante créditos que les otorgue el Instituto. - Estos financiamientos deben concederse mediante concurso respecto de programas habitacionales aprobados por el Instituto, con la circunstancia de que el Instituto obliga a los constructores a adquirir preferentemente materiales provenientes de empresas estatales, cuando se encuentren en igualdad de precio y calidad de los que ofrecen otros proveedores.

c).- Fondo de depósitos que conforme a la Ley corresponda a los trabajadores.

d).- Cubrir gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto.

e).- Inversión de inmuebles estrictamente necesarios para sus fines. (Artículo 42).

De singular importancia nos parecen las disposiciones del anterior artículo 42, ya que en su contenido se enuncia una política de suelo, indispensable para resolver en cualquier país el problema de la vivienda; en efecto primordialmente se establece que el Instituto no debe desempeñar funciones de empresa constructora, concretándose a proporcionar el financiamiento necesario para la construcción de conjuntos habitacionales, financiamientos que se otorgan a las empresas constructoras mediante concurso. Supone además la anterior disposición la necesidad de que el Instituto elabore "programas habitacionales" y faculta finalmente al Instituto para adquirir los inmuebles estrictamente necesarios para cumplir sus fines, limitación que juzgamos conveniente, toda vez que el Instituto no debe adquirir terrenos para incorporar los a su patrimonio inmovilizado, sino para ordenarlos al servicio de la construcción, política del suelo, que seguramente habrá de frenar reduciendo la especulación de bienes inmobiliarios. Desarrolla finalmente la anterior disposición, los tres momentos básicos de cualquier programa de construcción de viviendas: a).- Adquisición de terrenos; b).- Urbanización y parcelación y c).- Enajenación.

ciones a la Ley de que se trata cometidas por los patrones en perjuicio de los trabajadores se castigan con multas de \$100.00 a \$10.000.00 (Artículo 55).

El artículo 57 crea una figura delictiva especial equiparable al delito de defraudación fiscal, en la que incurre quien haga uso de engaño, aproveche error, simule algún acto jurídico u oculte datos, para omitir total o parcialmente el pago de las aportaciones o el entero de los descuentos realizados; la penalidad para dicho delito es la misma que la señalada para dicho ilícito por el Código Fiscal de la Federación.

Asimismo se reputa como fraude y se sanciona en los términos del Código Penal del Distrito Federal, aplicable en materia federal, el obtener créditos o recibir los depósitos a que se refiere la Ley que se estudia, sin tener derecho a ello, mediante engaño, simulación o sustitución de persona. (Artículo 58).

REGIMEN FACULTATIVO.- Cuando un trabajador deje de estar sujeto a la relación laboral, tiene derecho a optar por la devolución de sus depósitos o por la continuación de sus derechos y obligaciones con el Instituto. El derecho del trabajador para continuar dentro del régimen del Instituto, se pierde si no se ejercita mediante solicitud por escrito, dentro de un plazo de seis meses a partir de la fecha en que dejó de existir la relación labo--

ral. Finalmente, la continuación voluntaria de los trabajadores dentro del régimen del Instituto, se extingue en los siguientes casos:- a).- Por la existencia de una nueva relación laboral, ya que en este caso la incorporación del trabajador al régimen del Instituto, resulta obligatoria para el Patrón; b).- Por declaración expresa al Instituto, firmada por el trabajador; por tanto resultan renunciables los derechos que asisten al trabajador para participar en los beneficios del Instituto y c).- Porque el --trabajador deje de constituir los depósitos, durante un --periodo de seis meses.

DISPOSICIONES GENERALES.- Las relaciones entre el Instituto y su personal, se rigen por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo. (Artículo 62). El Instituto no puede intervenir en la administración, operación o mantenimiento de los conjuntos habitacionales, ni sufragar los gastos correspondientes a esos renglones. (Artículo 64). El Instituto sólo puede realizar inversiones en bienes muebles e inmuebles estrictamente necesarias para el cumplimiento de sus fines. En caso de adjudicación o recepción de pago de bienes inmuebles, el Instituto debe venderlos en el término de seis meses. (Artículo 65). La Comisión Nacional Bancaria, debe aprobar los sistemas de organización de la Contabilidad y de la auditoría interna del Instituto, teniendo acceso a dicha contabilidad para verificación de asientos y debiendo vigilar-

- 132 -

las operaciones del Instituto. (Artículo 66 Fracción II).

C O N C L U S I O N E S .

I.- El Derecho de Previsión Social en México, llega a tener un contenido complejo, no circunscrito específicamente al ramo de los seguros y el ahorro, como ocurre en instituciones de Previsión Social de otros países. La Previsión Social surge a la vida jurídica a partir de la obra del Congreso Constituyente de Querétaro, en el artículo 123, Título Sexto "del Trabajo y Previsión Social" de nuestra Carta Magna y de esa suerte la concepción del Constituyente, queda plasmada en las fracciones XII, XIII, XIV, ^{XXV,} ~~XV,~~ XXIX y XXX del Artículo 123 Constitucional Apartado "A" y que vienen a comprender -- los siguientes imperativos: Obligación de los patronos de proporcionar a los trabajadores viviendas cómodas e higiénicas; establecimiento de mercados públicos y centros recreativos en los propios centros de trabajo; responsabilidades a los empresarios por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los trabajadores; obligación de los patronos para que en las instalaciones de los establecimientos, se observen las disposiciones legales de higiene y seguridad y adopción de medidas para la prevención de accidentes; bolsas de trabajo para la colocación gratuita de los trabajadores; creación de un régimen de seguridad social en favor de las personas vinculadas a otro por un contrato de trabajo, comprendiendo este sistema de aseguramiento; accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales--

y maternidad, invalidez, vejez y muerte y cesantía en edad avanzada; finalmente la fracción XXX del Artículo 123 Apartado "A" de nuestra Carta Fundamental, viene a preveer la necesidad de cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; disposición que prácticamente -- viene a cumplirse mediante la Reforma Echeverría a la Fracción XII del artículo 123 Constitucional Apartado "A", mediante el Decreto de reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo, debido a la iniciativa del Presidente Echeverría y mediante la expedición de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, iniciativa igualmente del Presidente Echeverría.

Según el Doctor Leoncio Lara Sáenz en México la Previsión Social nace simultáneamente con el Derecho Laboral Mexicano del que viene a formar parte, pese a la categoría autónoma que la doctrina impone al Derecho de Previsión Social.-- A este respecto puede decirse que si bien es innegable que el Derecho Laboral viene a robustecer por de cirlo así la importancia de la Seguridad y Previsión Social, cuando impone a uno de los factores de la producción (capital) la obligación de atender a los componentes del otro factor (trabajo) y cuidar y proteger no sólo los infortunios del trabajo, -- sino por medio de la limitación de la jornada de trabajo, a fin de evitar el esfuerzo inhumano, los necesarios descansos para evitar la excesiva fatiga que debilita y extenua al obrero; la obligación del-

salario mínimo que sea suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural; viviendas cómodas e higiénicas, etc.; no por ello puede afirmarse que la Previsión nace en México con el Derecho del Trabajo, pues muy anterior a él tenemos Instituciones de Previsión Social, que aún cuando de manera deficiente cumplen algunas de sus funciones (hospitales, casas de beneficencia, asilos para menores y ancianos), de manera que aún admitiendo que la Previsión Social constituye la base del fenómeno sociológico-jurídico de una nueva rama de ese Derecho denominado Derecho Social, al que Mendieta y Núñez define como "conjunto de reales y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de grupos y sectores de la sociedad" integrados por individuos económicamente débiles para lograr su convivencia con las otras clases sociales" y que como obligada consecuencia el Derecho del Trabajo constituya una rama del Derecho Social, pues si bien estamos de acuerdo en que el Derecho Laboral constituye una rama del tronco común que es el Derecho en General, como ramas son el Derecho Civil, el Mercantil, el Penal, el Administrativo, etc., en el Derecho del Trabajo existe independencia en relación con las demás ramas del derecho, ya que tiene una fisonomía propia, constituye un cuerpo de doctrina metódicamente ordenado que viene a formar una rama del saber humano y que se desplaza en cierto sentido de las demás ramas del tronco -

común, en cuanto ya no conserva el sentido individualista perceptible en las demás, ni se ajusta tampoco al dogma de la igualdad ante la Ley, pues lejos de ello persigue el establecimiento de la superioridad jurídica como forma de compensar la inferioridad económica de una clase frente a la otra, situaciones éstas que le dan la característica de un derecho autónomo; de esta manera vemos como el Derecho Laboral circunscribe lógicamente el aspecto de la previsión social en relación con el sujeto de las relaciones contractuales de trabajo y por tanto su aplicación -- queda limitada a su campo de acción. Es por esto, que no puede concluirse que la previsión social en lo general y fuera de los ambientes contractuales de trabajo, quede subsumida en el Derecho Laboral, por la razón arriba expuesta, o sea que el Derecho del Trabajo se ocupa única y exclusivamente de la Previsión Social como obligada consecuencia de las relaciones obrero-patronales, mientras que la Previsión Social en general como apunta Lara Sáenz, es una forma de protección de los sujetos en cuanto pertenecen a una comunidad, protección que se paga con los recursos generales provenientes de la masa de contribuyentes y no de un factor de la producción.

Claro está que el hecho de que el Derecho del Trabajo recoja en su seno y reglamente la previsión social, limitándola al campo de las relaciones obrero-patronales, no es óbice para que amplie ese campo de protección y aplicación de leyes tendientes a la seguridad y previsión social de los sujetos en cuanto pertenecientes a la comu-

nidad, hayan menester por su debilidad económica de tal -
protección como un medio de lograr el bienestar y la paz -
social, siendo éste el campo en que habrá de actuar el --
nuevo Derecho de Previsión Social.

II.- La seguridad social, conforme al espíritu
del Constituyente de 17, expuesto en los incisos a). a f).
de la Fracción XI del artículo 123 de la Constitución, --
viene en México a tomar carta de naturalización por así -
decirlo, mediante a la evolución histórica de los princi-
pios establecidos por el Constituyente, surge la legisla-
ción sobre la materia, dando vida al Instituto Mexicano -
del Seguro Social como servicio público con carácter obli-
gatorio para aquellos que sean sujetos de relaciones con-
tractuales de trabajo; más tarde a la elevación a nivel -
constitucional al Estatuto Jurídico de los Trabajadores -
al Servicio del Estado y como consecuencia la incorpora-
ción al artículo 123 Constitucional de la Institución deno-
minada Instituto de Seguridad de Servicios Sociales de los
Trabajadores del Estado, culminando con la reglamentación
de la Fracción XII del citado Artículo 123 Constitucional
en materia de la vivienda obrera, que vino a satisfacer -
una necesidad, mediante la creación del Instituto del Fon-
do Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, hacién-
dose de esta manera una realidad el pensamiento del Con-
stituyente del 17 al respecto.

III.- Si se toma en consideración que desde la

vigencia de nuestra Carta Fundamental, prácticamente no se había dado cumplimiento al imperativo Constitucional previsto en las Fracción XII y XXV del Artículo 123 Constitucional, resulta particularmente meritorio el esfuerzo legislativo y los elevados propósitos ius-socialistas que informando la Doctrina Echeverría, sientan la base legislativa más firme para hacer realidad la vivienda obrera, planteándose una solución a fondo; la adquisición en propiedad para el obrero de habitación cómoda e higiénica. La Ley del Fondo Nacional de la Vivienda, encierra un programa de lo más completo en materia de financiamiento y construcción de viviendas para los obreros que pueden adquirir en propiedad; pero para hacer más expedita la realización de la Doctrina Echeverría, se hace necesario a nuestro juicio -- que los financiamientos para la construcción de la vivienda obrera, sean otorgados bien sea a "Cooperativas de Viviendas", a "Patronatos Municipales" o a "Sociedades Inmobiliarias", de conformidad con los programas que deba aprobar el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; para tales propósitos resultarían aplicables las experiencias que en la materia ha adquirido España, a través de los programas de construcción de viviendas de -- protección oficial que desarrolla la Institución Oficial -- denominada Instituto Nacional de la Vivienda; programas -- que se incluyen en Planes Nacionales de Vivienda, aprobados por el Gobierno Español, a propuesta del Ministerio de la Vivienda.

B I B L I O G R A F I A .

- 1c.- Jurista Argentino José María Goñi Moreno.- Derecho de la Previsión Social.
- 2c.- Doctor Leoncio Lara Sáez.- La Seguridad en el Trabajo como fundamento de la Previsión Social.- Revista Mexicana de Trabajo. Págs. 46 y 47. Tomo I. Número 3-4. Séptima Epoca.- y Julio - Diciembre 1971.
- 3c.- Lic. Guillermo Floris Margadant S. El Derecho Privado Romano. Págs. 96 y 97.
- 4c.- Mendieta y Núñez.- El Derecho Social. Pág. 66.
- 5c.- Zetina Malagón. Revista Mexicana del Trabajo. Junio - de 1968.-
- 6c.- Federico López Valencia.- "Jalones de una Reforma Social".- Madrid 1946. Pág. 107.
- 7c.- Espinosa del Río. Viviendas de Protección Oficial. Barcelona. 1971.
- 8c.- Carlos I. Mora Palacios. La Vivienda Obrera en la Legislación Mexicana.

- o - o - o -