



308
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON

ARGUMENTACION CONSTITUCIONAL DEL
DERECHO A LA ASISTENCIA SOCIAL

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

ANGELA MORALES GALVEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*Gracias a DIOS, porque sin tu ayuda, Señor,
no podríamos lograr lo que queremos.*

A MI MADRE:

*ESTHER GALVEZ LOPEZ, que en el transcurso de
su vida hizo lo posible por darme lo mejor de
ella, por su incansable lucha para que llegara
a ser alguien, que donde quiera que estés,
madre, estoy orgullosa de ti.*

A ROBERTO CARLOS Y ANGEL ARMANDO:

*Porque me permitieron ser madre y me trajeron
la satisfacción más grande como mujer y porque
son y serán el motivo de mi existencia, impulso
y superación.*

A mis hermanos ANTONIO, ROBERTO, JULIO C.,
GLORIA, HERMINIO, LORENA y OSWALDO por su
amor y apoyo para seguir siempre adelante

Gracias.

A MIS MAESTROS:

Con sincero agradecimiento a la U.N.A.M. y a todos mis profesores, por el tiempo que me obsequiaron en la transmisión de sus conocimientos y experiencias profesionales; al Lic. JORGE CHAVEZ y Lic. PEDRO RODRIGUEZ por sus enseñanzas y valiosas observaciones; al Lic. JUAN JESUS JUAREZ ROJAS por su asesoría, sus críticas y amable disponibilidad para la discusión de este tema. Y finalmente agradezco a la Sra. BERTHA GONZALEZ CORONADO su buena voluntad.

Angela Morales Gálvez.

INDICE

INTRODUCCION	I
CAPITULO I CONCEPTOS JURIDICOS FUNDAMENTALES.	1
1. EL DERECHO SOCIAL Y SUS DISCIPLINAS CONEXAS.	1
2. EL DERECHO DE LA ASISTENCIA SOCIAL: CONCEPTO Y UBICACION.	8
CAPITULO II APRECIACION DOCTRIMARIA DEL DERECHO DE LA ASISTENCIA SOCIAL.	24
1. ORIGEN.	24
2. EVOLUCION.	25
3. SISTEMATIZACION.	30
4. NORMATIVIDAD.	33
CAPITULO III SERVICIOS Y ORGANOS ENCARGADOS DE LA ASISTENCIA SOCIAL	41
1. PRESTACIONES.	41
2. INSTITUCIONES QUE PARTICIPAN.	50
3. LA ASISTENCIA SOCIAL Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES.	56
CAPITULO IV INSERCIION DEL DERECHO DE LA ASISTENCIA SOCIAL EN LA CONSTITUCION	68
1. TELEOLOGIA.	69
2. LAS GARANTIAS SOCIALES.	74
3. EL RESGUARDO DE LAS GARANTIAS SOCIALES EN EL PACTO FEDERAL.	82
 CONCLUSIONES	
 BIBLIOGRAFIA	
 LEGISLACION	

INTRODUCCION

El Derecho como instrumento moderador de la conducta externa del hombre tiene como objetivo inmediato, hacer más viable la convivencia de los individuos que interactúan en sociedad.

Así, la norma jurídica establece derechos y obligaciones por sus destinatarios, previendo con ello que los individuos tengan un soporte normativo que los faculte a ejercer un derecho sin necesidad de hacerse justicia de propia mano.

La doctrina entiende al derecho como una unidad y lo explica desde la norma fundamental hasta el reglamento de menor jerarquía como una unidad. Pero para fines explicativos lo ha clasificado en tres categorías: Público, Privado y Social.

El Derecho Social tiene sus orígenes a partir de las revoluciones de principio de siglo, la mexicana y la rusa se distinguieron por ser movimientos sociales que enarbolaron causas colectivas, particularmente obreras y campesinas.

Así, el Derecho Social se convierte en un instrumento de tutela y equilibrio de las clases sociales, otorgando mayores concesiones al grupo económicamente débil.

El Pacto Federal Mexicano, primera Constitución en el mundo que salvaguarda derechos sociales consagrados a nivel de garantías constitucionales en los artículos 27 y 123, tiene el mérito de establecer prerrogativas en favor de grupos claramente integrados.

La clase trabajadora llamó nuestra atención para tratarla en tema de tesis a través del tópico "ARGUMENTACION CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA ASISTENCIA SOCIAL", ya que nuestra Ley Fundamental no consagra en el artículo 123 disposición alguna que aluda a esa materia, situación que consideramos debiera estar comprendida.

Con el propósito de dar seguimiento a esta investigación documental, la dividimos para su estudio en cuatro capítulos:

En el primero, estudiamos al Derecho Social y las disciplinas afines a la materia.

El segundo corresponde al estudio teórico sobre el Derecho de la asistencia social, destacando su origen y desarrollo.

En el tercer capítulo abordamos a los organismos internacionales e instituciones nacionales que se encargan de prestar servicios asistenciales.

En el último apartado establecemos nuestro punto de vista argumentando las razones por las cuales debiera de insertarse el Derecho a la asistencia social en la Constitución Federal.

CAPITULO I CONCEPTOS JURIDICOS FUNDAMENTALES.

1. EL DERECHO SOCIAL Y SUS DISCIPLINAS CONEXAS.

Resulta oportuno para los fines de esta investigación jurídico-documental y por principio de método, ubicar el tema materia de tesis en la clasificación del Derecho, pues atendiendo a la relación jurídica que se presenta, podremos delimitar la naturaleza de los Derechos de la Seguridad Social y Asistencia Social, respectivamente.

La definición de Derecho que desde la antigüedad expresó Ulpiano y que se conserva hasta nuestros días, señala lo siguiente: "...Publicum jus est quot ad estatum rei romanae spectat; privatum quod ad singulorum utilitatem..."¹

Dicho juicio define al Derecho Público como el que trata el gobierno de los romanos y al Derecho Privado el que es de la utilidad de los particulares.

¹ Citado por Trueba Urbina, Alberto. Derecho Social Mexicano, Edit. Porrúa, S.A. México, 1978, pág. 263.

Luego entonces, la distribución de los poderes del Estado, el nombramiento de magistrados, la aptitud para los cargos públicos y la imposición de impuestos, se arreglan por las leyes que en su totalidad forman el Derecho Público.

Como podemos observar, la relación de Derecho Público, vincula principalmente dos órdenes:

1. El que se presenta entre los órganos del Estado, y
2. Aquél que se manifiesta entre el Estado y los particulares;

Sin embargo, cuando las relaciones son entre un individuo y otro, esto es entre particulares, como los matrimonios, ventas y contratos, necesitan de leyes que se colocan en el Derecho Privado.

De los criterios antes comentados se establece una diferencia entre el Derecho Público y el Derecho Privado, tomando en cuenta para tal clasificación el interés que se pretende proteger.

La característica esencial del Derecho Público, es el ejercicio del poder por parte del Estado, puesto que sus normas de carácter jurídico son prescritas para regular sus actividades en general, y regular las relaciones que mantiene el Estado con los particulares.

En las relaciones de Derecho Público se manifiesta una situación de desigualdad entre las partes, por un lado, encontramos el órgano estatal revestido de "imperium"; y por el otro, los particulares ocupando una posición estrictamente subordinada.

Mientras que el Derecho Público regula las relaciones de los particulares, en esos vínculos ninguna de las dos partes actúa revestida de poder estatal. En este Derecho, existe una coordinación ya que todos intervienen como iguales, no existiendo subordinación alguna.

Es necesario para poder captar una explicación de la distinción antes mencionada, considerar su aspecto ideológico y su repercusión económica, política y social.

Con el auge del liberalismo, en el siglo XIX, se concibió la necesidad de establecer una delimitación clara para el campo de actividad de los particulares y para el campo de acción propio del Estado, por una parte la vida pública y el hombre como miembro del Estado, por la otra su vida privada como particular, todo enmarcado en los aspectos político y económico.

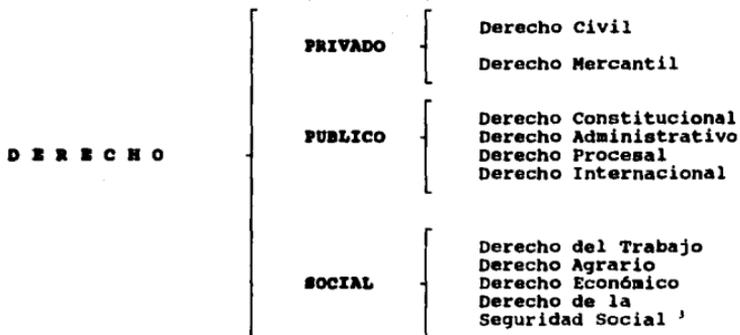
De acuerdo con el sistema individualista, es el Derecho Privado el que adquiere primacía, mientras que el Derecho Público es utilizado para encerrar y limitar al máximo posible el campo de acción del Estado.

Como consecuencia de la crisis del sistema liberal del mundo actual, se modifican necesariamente los enfoques a efecto principalmente de la intervención del Estado en asuntos que estaban fuera de su competencia, así como su preocupación por las necesidades sociales, la diferencia va siendo mínima y el interés ideológico se va perdiendo. ²

A pesar de que existen posiciones doctrinarias que explican la diferencia entre el Derecho Público y el Derecho Privado, recientemente ha surgido una tercera doctrina que sostiene que el Derecho para su estudio debe clasificarse en tres ramas: Público, Privado y Social; y este último, se entiende como la concepción que ha surgido del hombre que vive en sociedad y en constante interacción con sus semejantes, viendo al individuo desde una perspectiva colectiva, social, y no individual (particularizándolo); enfatizando que los sectores económicamente débiles, deben ser materia de preocupación y estudio del Derecho.

Las ramas que conforman al Derecho atendiendo a la clasificación que se plantea en líneas anteriores, queda de la siguiente forma:

² Cfr. La Torre, Angel. Introducción al Derecho, 6ª ed. Edit. Ariel, Barcelona, España, 1984, pág. 185.



La anterior clasificación tripartita se orienta por los intereses en juego y a las normas aplicadas: el Derecho Público regula todas las actividades del gobierno; el Derecho Social regula y protege la economía, la explotación de la tierra, la salud y la búsqueda de una vida decorosa para quienes entregan su fuerza de trabajo.

GENESIS DEL DERECHO SOCIAL.

El interés por la condición social del hombre es reciente, ya que años atrás no existía, no se había hecho hincapié en sus necesidades más apremiantes, en cuanto a su seguridad personal y familiar.

¹ Mendieta y Nuñez, Lucio. *El Derecho Social*, Edit. Porrúa, S.A., México, 1978, pág. 70.

Anteriormente, el Derecho se enfocaba más hacia los bienes y hacia la propiedad.

El Derecho Social surge para fijar su atención en el hombre como parte integrante de una colectividad, como "Persona humana social. El Derecho Social es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración, protegen tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles".⁴

El Derecho Social tal como se conoce actualmente tiene su origen en el siglo XX, en donde surge como una respuesta al sistema liberal, se contemplan los derechos de las clases económicamente débiles.

Con los elementos que anteriormente mencionamos, apreciamos que la concepción del derecho en una primera instancia; era privatista y actualmente, es una concepción solidaria, que se basa esencialmente en un principio de justicia social. Emerge pues, el Derecho Social en una etapa muy importante de progreso, evolución y desarrollo de la humanidad, proyectada por la industria y por la ciencia moderna, conjugadas por los importantes descubrimientos del siglo XX.

El Derecho Social se caracteriza, por no conocer en su campo de estudio, de individuos en forma aislada, sino que los contempla en

⁴ Trueba Urbina, Alberto. Op. Cit., pág. 303.

forma colectiva, en grupos: obreros, campesinos, empleados, enfermos y en general, a los trabajadores y a los económicamente débiles.

Es un Derecho igualador de las desigualdades que busca nivelar las desproporciones que existen entre las personas, la igualdad pues, se convierte en una aspiración, en una meta del orden jurídico. Así, en donde se encuentra una relación de carácter jurídico, paralelamente se encuentra el Derecho Social, velando por el interés de la colectividad.

Sobresale su tendencia a la universalidad y publicidad, dado que se entrega a movimientos sociales caracterizados perfectamente, y la fuerza motriz del mismo se encuentra sobre todo en el Derecho del Trabajo y en el Derecho Económico, pues ambos reconocen al individuo formando parte integrante de un grupo social.

En el Derecho del Trabajo aparecen las figuras del patrón y del trabajador, perfectamente definidos. En los contratos colectivos; empresa y obreros se enfrentan con personalidad colectiva, y respecto a los tribunales en materia obrera son también entidades plurales: Estado, patrones y obreros, conjuntan su esfuerzo para resolver una controversia, de esta forma el fallo tiende a presentar una solución social más justa, más equitativa.

El Derecho Social busca obtener la justa armonía de los factores que crean riqueza para producir satisfactores que pretenden el

bienestar colectivo: material y espiritual, esta concepción pretende proteger al trabajador, al campesino, al necesitado; no sólo dentro de sus labores sino considerado como sujeto en relación, son su familia o dependientes económicos a quienes tiene que atender y subvenir a sus requerimientos más apremiantes, es por lo tanto, un Derecho que no supone necesariamente lucha destructiva sino una acción integradora y dinámica.⁵

El Derecho Social es entonces una rama del Derecho que tiene por objeto de estudio las relaciones jurídicas que se manifiestan entre individuos, entendidos éstos como parte integrante de una clase social, a efecto de servir su normatividad como instrumento equilibrador de las desigualdades que en cada grupo se presentan, buscando así la justicia social.

2. EL DERECHO DE LA ASISTENCIA SOCIAL: CONCEPTO Y UBICACION.

CONCEPTO DE DERECHO SOCIAL.

Cada disciplina específica del Derecho y cada tratadista nos presenta en forma particular su concepción y opinión del tema de que se trate, no obstante coinciden en el fondo y en la esencia del problema. A continuación analizaremos algunos conceptos de connotados tratadistas en la materia:

⁵ Cfr. González Díaz Lombardo, Francisco. *El Derecho Social y la Seguridad Social Integral*, 2ª ed., Edit. UNAM, México 1978, pág. 51.

Lucio Mendieta y Núñez dice sobre el Derecho Social: "es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores, en favor de individuos, grupos y sectores de la sociedad económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden jurídico..."⁶

El Derecho Social es un derecho proteccionista de sectores determinados, en este sentido el maestro Francisco González Díaz Lombardo considera: "...es una ordenación de la sociedad, en función de una integración dinámica, teleológicamente dirigida a la obtención del mayor bienestar social de las personas y de los pueblos mediante la justicia social..."⁷

Al respecto Héctor Fix Zamudio, considera al Derecho Social como: "...el conjunto de normas nacidas con independencia de las ya existentes y en situación equidistante, respecto de la división tradicional del Derecho Público y del Derecho Privado como un tercer sector, una tercera dimensión que puede considerarse como un derecho de grupo, proteccionista de los núcleos más débiles de la sociedad, un Derecho de integración equilibrado y comunitario..."⁸

⁶ Op. Cit., pág. 66.

⁷ Op. Cit., pág. 128.

⁸ Introducción al Derecho Procesal Social, Edit. Tecnos, Madrid, España, 1977, pág. 507.

Finalmente, una concepción que presenta aspectos muy particulares y que han dado motivo para la polémica, es la del tratadista Alberto Trueba Urbina, quien establece: "...el Derecho Social es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración, protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles..."⁹

Ahora bien, al haber presentado la enunciación de diversas concepciones acerca del Derecho Social, consideramos que una posición intermedia sería definir el Derecho Social como una rama del Derecho, con el objetivo primordial de establecer y desarrollar diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad, integrados por individuos económicamente débiles, y por otra parte, lograr su convivencia dentro de un orden jurídico.

Como podemos observar, el criterio que antecede encuentra su punto de fundamentación teórica en los elementos más sobresalientes que de cada definición nos aportan los tratadistas suprarreferidos. El Derecho Social es, en síntesis:

- a) Un conjunto de normas,
- b) Dirigidas a un sector de la sociedad.

⁹ Op. Cit., pág. 289.

- c) Integrado por individuos económicamente desprotegidos,
y
- d) Se busca conseguir el equilibrio y convivencia sociales.

RAMAS DEL DERECHO SOCIAL.

A continuación presentamos las ramas que algunos tratadistas consideran que conforman el Derecho Social.

El Dr. Lucio Mendieta y Núñez, señala como tales:

"... Derecho del Trabajo

Derecho Agrario

Derecho Social Económico

Derecho de la Seguridad Social

Derecho de Asistencia Social

Derecho Cultural

Derecho Social Internacional..."¹⁰

El maestro González Díaz Lombardo, por su parte, hace una clasificación del Derecho Social, desglosándolo en:

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

II. Derecho Social Campesino

¹⁰ Op. Cit., pág. 73.

- III. Derecho Social Burocrático
 - IV. Derecho Social Militar
 - V. Derecho Social Profesional
 - VI. Derecho de la Seguridad y el Bienestar Social Integral
 - VII. Derecho Social Cooperativo
 - VIII. Derecho Social de las Mutualidades
 - IX. Derecho Social de la Previsión Social
 - X. Derecho Social Corporativo
 - XI. Derecho Social Familiar
 - XII. Derecho Social de la Infancia
 - XIII. Derecho Social de la Juventud
 - XIV. Derecho Social de la Mujer
 - XV. Derecho Social de la Vejez (Jubilados y Pensionados)
 - XVI. Derecho Social Económico
 - XVII. Derecho Social de la Salud Integral
 - XVIII. Derecho Social de la Educación Integral y de la Cultura
 - XIX. Derecho Social de la Alimentación Integral y el Consumo Popular
 - XX. Derecho Social de la Vivienda Integral
 - XXI. Derecho Social del Deporte.
 - XXII. Derecho Social del Descanso y del Ocio Constructivo
 - XXIII. Derecho Procesal Social
-

- XXIV. Derecho Protector y de Asistencia a Extranjeros y de Mexicanos en el Exterior.
- XXV. Derecho Social Internacional
- XXVI. Derecho Social Comparado...¹¹

En esta clasificación, como podemos percatarnos, el tratadista no toma en consideración a los cuerpos de seguridad pública (los policías entre otros).

Desde su particular punto de vista Trueba Urbina considera que "Las ramas fundamentales de nuestro Derecho Social positivo son: Derecho del Trabajo y de la Previsión y Seguridad Social (artículo 123 constitucional); Derecho Agrario (artículo 27 constitucional); Derecho Económico (artículos 27 y 28 del Pacto Federal); y Derecho Cooperativo (artículos 28 y 123 constitucionales)".¹²

Para el maestro Ignacio Carrillo Prieto, en su estudio sobre el Derecho Social, considera que las ramas que lo constituyen son: "El Derecho del Trabajo, El Derecho de la Seguridad Social y el Derecho Agrario".¹³

¹¹ Op. Cit. pág. 54.

¹² Op. Cit., pág. 326.

¹³ Las Humanidades en el Siglo XX, T. I. (El Derecho), U.N.A.M., México 1979, pág. 161.

En mi opinión la clasificación del Derecho Social apegada a las normas constitucionales así como a los diversos criterios establecidos por los tratadistas, es la siguiente:

- a) Derecho del Trabajo (artículo 123 constitucional)
- b) Derecho de Asistencia Social
- c) Derecho Agrario (artículo 27 constitucional)
- d) Derecho Económico (artículos 27 y 28 constitucionales)
- e) Derecho de la Seguridad Social (artículo 123 constitucional, fracción XXIX, del apartado "A", y fracciones XI y XIII del apartado "B").
- d) Derecho Cultural (artículo 4º constitucional)
- g) Derecho Familiar

A continuación y tomando como referencia las categorías prerreferidas, se hará la síntesis de cada una de ellas, indicando según sea el caso, las aportaciones que los teóricos de la materia han formulado sobre el particular.

- a) Derecho del Trabajo.

Hay muchas concepciones sobre el Derecho del Trabajo, el tratadista Jesús Castorena Zavala, señala que el Derecho del Trabajo es "el conjunto de normas que rigen las relaciones de los asalariados con el patrono, con los terceros o con ellos entre sí, siempre que la

condición de asalariados sea la que se tome en cuenta para dictar las reglas". ¹⁴

El maestro Mario de la Cueva, indica: "Entendemos por el Derecho del Trabajo en su acepción más amplia una congerie de normas que, a cambio del trabajo humano, intentan realizar el Derecho del hombre a una existencia que sea digna de la persona humana". ¹⁵

Trueba Urbina opina que el Derecho del Trabajo "Es el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico: Socializar la vida humana". ¹⁶

Al respecto Rubén Delgado Moya, siguiendo el mismo enfoque que Trueba Urbina, comenta: "Es un Derecho fundamentalmente reivindicador de las clases económicamente débiles, que integrantes como son de la fuerza del trabajo en el proceso productivo y distributivo de las riquezas materiales, ya pronto, al socializarse el

¹⁴ Manual de Derecho Obrero, Fuentes Impresores, S.A., México 1973, pág. 87.

¹⁵ Derecho Mexicano del Trabajo, T.I. Edit. Porrúa, S.A., México 1969, pág. 263.

¹⁶ Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. T.I., Edit. Porrúa, S.A., México 1979, p. 135.

capital, alcanzarán la aplicación de una mejor justicia, la factible en este orden, o sea, la social".¹⁷

En México la legislación positiva del trabajo agrupa al Derecho del Trabajo en dos grandes partes: El Derecho Individual del Trabajo y el Derecho Colectivo del Trabajo.

Al Derecho Individual del Trabajo lo constituyen las normas que van a regular la prestación del servicio, para que se asegure a los trabajadores la salud y un nivel decoroso de vida, es decir aquí quedan incluidos los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los patronos, como resultado de la relación de trabajo.

El maestro Mario de la Cueva dice que el Derecho Colectivo del Trabajo, comprende:

- 1.- La libertad de coalición, que es el fundamento del Derecho Colectivo del Trabajo y significa la posibilidad y el derecho de unirse en defensa de sus intereses comunes;
- 2.- La asociación profesional, que es la organización permanente de los trabajadores y patronos;
- 3.- El Contrato Colectivo de Trabajo que es el pacto que regula las relaciones entre las asociaciones

¹⁷ El Derecho Social del Presente, Edit. Porrúa, S.A., México 1977, pág. 130.

- profesionales de trabajadores y patrones, y fija las condiciones generales de prestación de los servicios;
- 4.- El Reglamento Interior de Trabajo que es el conjunto de normas que permiten el desarrollo del trabajo y la aplicación del Contrato Colectivo, y
 - 5.- Los métodos procesales para resolver los conflictos colectivos del trabajo. ¹⁸

En síntesis, el Derecho del Trabajo regula las relaciones entre obreros y patrones, por medio de la aplicación de las normas del trabajo, otorgando al obrero-asalariado las garantías necesarias en el desempeño de su trabajo. Y es con fundamento en el artículo 123 constitucional, la Ley Federal del Trabajo y los criterios de los tratadistas de la materia que por Derecho del Trabajo debemos entender la rama del Derecho Social que tiene por objeto proteger y tutelar a todos aquéllos que realicen una actividad económico-productiva, material o intelectual subordinada.

Es necesario señalar que es importante lo que al respecto opina el tratadista Guillermo Cabanellas quien dice: "El Derecho del Trabajo evoluciona hacia la seguridad social; ya no interesa una legislación que se lanza como una piedra sin saber a dónde habrá de caer, sino una política social y laboral que tenga como eje y centro a todo individuo, que por el hecho de existir está necesitado de

¹⁸ Op. cit. pág. 125.

protección, tanto más intensa, cuanto mayor es su estado de indefensión.

"En el presente, dentro de la organización del Estado, con jerarquía aún mayor en el ámbito gubernamental, aparece el Ministerio de Bienestar Social, tronco designado del de Trabajo. No se dirige a la protección de los trabajadores, sino de todos aquéllos que por uno u otro motivo, están necesitados de protección".¹⁹

El Derecho del Trabajo como una rama del Derecho Social tiene por objeto proteger a los trabajadores, a través de las diversas instituciones que el Estado ha creado para tal efecto.

b) Derecho de Asistencia Social.

La finalidad del Derecho de la Seguridad Social (disciplina similar a la que ahora se estudia) es extenderse y alcanzar a toda la sociedad, sin embargo, existe un sector que por razones de diversa índole no tendrá derecho a protección social y por lo tanto, no tendrá un nivel humano de dignidad y presenta necesidades diversas: comida, vestido y vivienda, así como también estará expuesto a enfermedades, razón por la cual llegará a constituir una fuerte y grave carga para su familia y la sociedad de la cual es miembro.

¹⁹ Cavazos Flores, Baltazar. 35 Lecciones de Derecho Laboral, Edit. Trillas, México 1982, prólogo de ... (s.p.).

Todo Estado organizado como entidad política, tiene entre sus funciones y obligaciones, la protección social de aquellas personas que por diversas causas carecen total o parcialmente del bienestar social que reclama la vida humana, tal es el caso de los incapacitados (legal o naturalmente), los enfermos, los ancianos o aquéllos que por su incultura, retraso económico y social, nunca podrán alcanzar un nivel de vida acorde con su naturaleza humana, ni podrán darse los medios de protección que otorgan los diversos sistemas de Seguridad Social.

El Derecho de Asistencia Social en nuestro país es de gran importancia, debido a las características peculiares que presenta el Sistema de Seguridad Social y sus organismos que lo integran, en virtud de que los diversos servicios que éstos otorgan y que la sociedad requiere para subsistir; no pueden ser proporcionados por éstos, ya que para ello se implica la calidad de trabajador, es decir de aquella persona que mediante una cuota o cotización integra el fondo económico de dichas instituciones, mientras que la asistencia social para otorgar sus servicios no requiere de ello.

Lo anterior sólo podrá operar a través de la intervención del Estado y mediante la efectiva y generosa colaboración de los particulares con espíritu altruista.

Este es el fundamento del Derecho de Asistencia Social, cuya finalidad es la protección de la población desamparada y necesitada de ayuda social, económica y hospitalaria; sin la exigencia de una

contraprestación por el servicio, como sucede en el sistema de Seguridad Social.

c) Derecho Agrario.

Se encuentra constituido por aquellas normas que tienden a la equitativa distribución de la riqueza, así como de la explotación de la tierra, con el objeto de lograr los mayores beneficios para los trabajadores del campo, así como las cuestiones jurídicas relacionadas con la agricultura, la ganadería, la avicultura y la silvicultura.

Los principios fundamentales en los cuales descansa el Derecho Agrario en México se encuentran consignados primordialmente en el artículo 27 constitucional, como son:

- La propiedad originaria de la nación.
 - Expropiación por causa de utilidad pública.
 - Regulación del aprovechamiento de los recursos naturales.
 - Distribución equitativa de la riqueza pública y cuidado de su conservación.
 - Organización de la explotación colectiva de tierras y aguas por ejidos y comunidades.
 - Fraccionamiento de los latifundios.
 - Fomentar y respetar la pequeña propiedad agrícola en explotación.
 - Capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación.
-

d) Derecho Económico.

Algunos tratadistas lo entienden como el conjunto de principios, generalmente de Derecho Público que regula y sanciona la intervención del Estado en la economía de una sociedad. Para otros autores es el Derecho del Desarrollo Económico, entendiendo por éste, un proceso de cambio cualitativo intencionado, que persigue el cambio de las estructuras de producción, distribución y consumo, en un tiempo y espacio histórico determinado. Un concepto más amplio del Derecho Económico es el de un conjunto de principios, normas e instituciones de Derecho Público que regulan la política económica estatal, que tiene por objeto promover el pleno empleo, la estabilidad y el desarrollo de un determinado país.

e) Derecho de la Seguridad Social.

Es aquella rama del Derecho Social que tiene por objeto crear, en beneficio de los trabajadores, una serie de garantías contra ciertas contingencias que pueden afectar su actividad.

El maestro Mario de la Cueva señala que: "es la idea del Derecho del Trabajo que se vierte sobre la humanidad, es decir, es un Derecho de los trabajadores, es una contraprestación que les pertenece por la energía de trabajo que desarrollan y tienen el mismo derecho a ella que a la percepción del salario".²⁰

²⁰ Op. Cit., pág. 171.

El Derecho de la Seguridad Social apareció en México con la Constitución de 1917, en el artículo 123, fracción XXIX, con carácter voluntario, siendo en la actualidad obligatorio, para beneficio de todos los trabajadores del país.

f) Derecho Cultural.

Comprende otra rama del Derecho Social, que tiene por objeto regular la instrucción y la educación en todos sus grados y clases, incluso profesional, no exclusivamente a la niñez y la juventud, sino a toda la sociedad.

Para ello deberán tomarse en consideración los siguientes aspectos: construcción de escuelas, financiamiento, pago de colegiaturas, maestros, personal administrativo, transporte, alimentación, habitación, dotación de útiles, ropa, vacaciones, becas, deportes, el aspecto económico tanto de alumnos (en cuanto a la culminación de su carrera), como de maestros.

g) Derecho Familiar.

Los autores civilistas entienden por Derecho Familiar, aquella parte del Derecho Civil que tiene por objeto regular la constitución del organismo familiar y las relaciones entre sus miembros.

Los mismos tratadistas de Derecho Civil sostienen que la naturaleza privada de las relaciones familiares es lo que prevalece,

pero vemos que existe a la vez, un interés superior que está por encima del propio interés particular, por lo que ya no es posible aplicar al Derecho de Familia los principios y conceptos del Derecho Privado, es decir, se reconoce al Derecho Social colocándolo fuera de la órbita del Derecho Privado.

La Familia que se constituye por el padre, la madre y los hijos, forman la piedra angular de la sociedad, es por ello que si ésta se encuentra eficaz y adecuadamente organizada, habrá de derivar al buen funcionamiento de otras estructuras sociales.

CAPITULO II APRECIACION DOCTRINARIA DEL DERECHO DE LA ASISTENCIA SOCIAL.

1. ORIGEN.

En el transcurso de la historia, como parte fundamental de la dinámica social, el ser humano ha realizado una serie de transformaciones, que lo han proyectado hacia formas de organización social que buscan constantemente una mayor Seguridad Social, acordes a sus necesidades que el momento histórico le reclama:

Así "... han existido culturas que han creado formas precisas o instituciones particulares de Seguridad Social, tal es el caso por ejemplo, del pueblo griego, en el cual ya existían organizaciones encargadas de socorrer las necesidades de la población, así como de asistir a menesterosos..."²¹

Esto nos lleva a decir que el hombre desde sus orígenes y por su propia naturaleza ha buscado colmar sus necesidades, primordialmente las de alimentación para que le sea posible sobrevivir. Con el desarrollo industrial logró satisfacer esta prioridad por medio del

²¹ Mestre Rocci, Cores. El Sistema Sanitario y la Salud, Edit. Salvat, Madrid, España, 1982, pág. 49.

trabajo y en el desempeño de éste surgen otras necesidades como la de la Seguridad Social.

2. EVOLUCION.

A través del tiempo, el hombre ha indagado formas de Seguridad Social, que permitan transformar sus condiciones sociales, y para ese efecto se ha organizado en gremios, corporaciones y guildas.

A partir de "...1850 cuando aparece la primera Ley de Seguro de Enfermedad en Francia, en 1883 Alemania imita el ejemplo; en 1888 Austria y en 1891, Hungría. Luxemburgo estableció el mismo sistema en 1901; Noruega en 1909; La Gran Bretaña y Suiza en 1911; Rumania en 1912; Rusia en 1923; Chile en 1924; Austria en 1927 y posteriormente, España..."²²

Gremios: Unión de trabajadores de un mismo oficio, con propósito específico de buscar protección.

Corporaciones: Organización de trabajadores regidos por estatutos en los que se establecían normas respecto a la calidad de sus productos y condiciones de trabajo; su evolución se dejó sentir pero no se

²² Arce Cano, Gustavo. Los Seguros Sociales en México, Edit. Botas, México 1944, pág. 44.

logró la protección del trabajador ni su regulación jurídica.

Guilda: Organización que intenta proporcionar al trabajador una protección mutua con asistencia en el caso de enfermedad, orfandad, viudez o muerte.

Con el paso del tiempo los individuos tratando de mejorar su forma de vida lucharon por conseguir del Estado algunas concesiones sobre este rubro y así surgieron los Seguros Sociales.

Es de destacarse que en Alemania se crea el Seguro Obligatorio para todos los trabajadores, con la intervención del Estado y justificó a partir de los siguientes aspectos esenciales:

1.- La posición predominante de que el Estado, mediante su función social tenía facultades para imponer medidas de previsión en beneficio de la colectividad, y

2.- El canciller alemán Otto Von Bismarck, intervino para atraer al proletariado hacia el propio Estado, con la finalidad de detener a una fuerza social con suficiente poder económico y político, que utilizando como instrumento a sus asociaciones profesionales, tratarían de socavar la estructura del Estado.

Consideramos que en realidad el Canciller Bismarck al introducir el Seguro Social en la legislación alemana, asumió una actitud de ataque al socialismo al elevar a rango de norma jurídica la protección contra riesgos de enfermedades y accidentes profesionales, ampliándose posteriormente (22 de junio de 1889), para auxilio a obreros en caso de vejez o invalidez.

No es sino hasta el año de 1944 (10 de mayo), cuando se regula en un instrumento de orden internacional a la Seguridad Social. La Declaración de Filadelfia, la que se gestó en el seno de la XII Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su apartado segundo, a la letra marca: "...todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho al bienestar material y al desarrollo espiritual en condiciones de libertad, de dignidad y de seguridad social e igualdad de oportunidades...".

En otro orden de ideas, nos parece oportuno destacar en este apartado que respecto a la Seguridad Social aún no han logrado ponerse de acuerdo los doctrinarios para señalar cuáles son las normas que la identifican. Para algunos se considera que surge como una derivación del Derecho del Trabajo y que gira en torno de los obreros, de los trabajadores.

Así para Trueba Urbina, "...El Derecho de la Seguridad Social es una rama del Derecho Social que comprende a todos los trabajadores,

obreros, empleados, domésticos, artesanos, artistas, deportistas, etc., para la protección integral contra las contingencias de sus actividades laborales y para protegerlos frente a todos los riesgos que puedan ocurrirles..."²³

Francisco González Díaz Lombardo, por su parte expresa: "...El Derecho de la Seguridad Social y el Bienestar Integral es una disciplina autónoma del Derecho Social, en donde se integran los esfuerzos del Estado y los particulares entre sí, a fin de organizar su actuación al logro del mayor bienestar social integral y la felicidad de unos y otros, en un orden de justicia social y dignidad humana..."²⁴

Desde ese punto de vista, la Seguridad Social, como derivación del Derecho del Trabajo, es una rama del Derecho Social que trata de proteger de la miseria a todo hombre, se dirige a aquéllos que cuentan únicamente con su trabajo personal como principal fuente de ingresos, y son protegidos contra las consecuencias del mismo en las enfermedades, invalidez, desocupación y vejez.

El Derecho de la Seguridad Social es muy extenso, lo cual le permite proyectarse a todas las clases económicamente débiles de la sociedad, comprende no únicamente los servicios médicos y demás contingencias ya mencionadas, sino otro tipo de prestaciones que tienen

²³ Op. Cit., pág. 439.

²⁴ Op. Cit., pág. 132.

como finalidad garantizar al trabajador un reconocimiento a su dignidad humana.

El artículo 2º de la Ley del Seguro Social (mexicana), señala que la Seguridad Social "...tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y a los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo..."

Luego entonces podemos inferir que la Seguridad Social debe, necesariamente, ser organizada por el Estado según se aprecia de sus precedentes históricos, así como protegida y llevada a la práctica por él, dado que es el que tiene conferida la atribución fundamental de la realización de la justicia social.

Por consecuencia, la Seguridad Social es una derivación del Derecho del Trabajo que es a su vez una rama del Derecho Social, que trata de proteger de la miseria a todo ser humano y se dirige principalmente a aquéllos que cuentan únicamente con su trabajo personal como fuente de ingreso. La Seguridad Social como rama del Derecho Social, sigue formando parte del Derecho del Trabajo, pero tiende con claridad a conquistar su total autonomía dentro del Derecho Social.

3. SISTEMATIZACION.

Es indispensable mencionar a manera de introducción a este apartado, la opinión de destacados teóricos de la materia respecto a la Previsión Social, el Seguro Social y la Seguridad Social, a efecto de tener una visión del presente capítulo.

Antígono Donati, expresa que los seguros sociales para algunos, constituyen un sinónimo de Previsión Social.²⁵

José González Calvin, por su parte opina "...La Seguridad Social emplea los mismos métodos en el seguro, pero su campo de acción es mucho más vasto. La enfermedad, el accidente, la invalidez, la vejez y la muerte siguen mereciendo su vigilante atención..."²⁶

Arthur J. Altmeyer dice que en su alto significado "...la Seguridad Social representa el deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación y las condiciones de vida, principalmente el trabajo adecuado y seguro en su sentido más específico, que se traduce en el esfuerzo adoptado por los ciudadanos a través de sus gobiernos para asegurar la liberación de la miseria física y del temor a la

²⁵ Cfr. Citado por González Calvin, José. Previsión Social. Academia de Ciencias Económicas, Ediciones Especiales Nº 11, Editorial Losada, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1946, pág. 119.

²⁶ Idem.

indigencia, mediante la seguridad de un ingreso continuo que proporcione alimentación, casa, ropa y servicios de salud y asistencia médica adecuada..."²⁷

El Dr. Francisco Walter Linares, respecto a la Previsión Social refiere "...la institución de Previsión Social, tiende a instaurar una cierta seguridad social, al liberar al ser humano económicamente débil, del temor de verse desamparado ante los diversos riesgos que le acechan y que con sus escasos recursos, no podría afrontarlos. Se requiere mediante la previsión social prevenir la trágica angustia de un porvenir oscuro, velar por el capital humano de la sociedad mediante un buen estado de salud general, amparando a los niños, esperanza y reserva de la colectividad, protegiendo a las madres y a los huérfanos, a los inválidos y a los ancianos, curando a los enfermos y tomando las medidas preventivas para reducir los riesgos al mínimo..."²⁸

La Previsión Social para el Dr. chileno Waldo A. Pereira es un conjunto de ideas e instituciones que actúan pasivamente. La Previsión Social espera tranquilamente la realización de los siniestros, y frente a ellos no hace más que pagar o servir con prontitud. En cambio en el concepto de Seguridad Social, se ha querido

²⁷ *Ibidem.*, pág. 120.

²⁸ *Idem.*

indicar que la actitud de los seguros sociales debe ser activa, debe actuar, adelantándose a los siniestros para evitarlos.

La Previsión Social dirige su acción al individuo más que a la familia y a la comunidad; en cambio la Seguridad Social toma al individuo como componente de una colectividad y dirige su acción a esa colectividad en conjunto.

La Previsión Social se preocupa preferentemente en acumular dinero para tener oportunamente las cantidades necesarias para cubrir los riesgos de las personas afiliadas y le preocupa a la vez invertir las sumas acumuladas, sin importarle las ganancias y los intereses. A la Seguridad Social le interesa tener esas sumas, pero mira especialmente a la inversión; le interesa invertir las enormes sumas de dinero que se han extraído de los sueldos, a las ganancias patronales y al presupuesto de la Nación en bienes que bonifican la economía de los mismos intereses económicos.

La Previsión Social crea organismos para servir a las prestaciones en un plan. La Seguridad Social, en cambio, actúa planificando su acción, organizando los seguros sociales en planes armónicos y convergentes al fin que se propone, que es dar a la sociedad una sensación de seguridad ante lo incierto del porvenir. De

ahí, que no sea posible el concepto de Seguridad Social sin planificación y sin dirección.²⁹

Con los conceptos vertidos por los tratadistas, respecto a la Previsión y a la Seguridad Social, ya es posible concluir y establecer el marco de acción de ambas disciplinas. La Previsión Social, no planifica sino que actúa conforme van surgiendo las contingencias, como inicio de organización de algunas prestaciones es aceptable, a condición de que posteriormente se supla por un organismo de Seguridad Social, que se encargue de organizar las prestaciones de Seguridad Social que de manera dinámica y eficiente se comprometa con espíritu de servicio a proporcionar tales beneficios a sus derechohabientes con acciones planificadas.

4. NORMATIVIDAD.

En México, la Seguridad Social tiene su antecedente más remoto en la época de la Colonia, se ubica la fecha de 12 de enero de 1763, cuando fue establecida una institución que tenía como finalidad otorgar algunas prestaciones a los ministerios de audiencias, tribunales de cuentas y oficiales de hacienda; atendiendo a las viudas y a los huérfanos a quienes se proporcionaba la ayuda que contemplaban

²⁹ Cfr. La Seguridad Social en Chile, Editorial Escuela Nacional de Artes Gráficas, Santiago de Chile, 1950, págs. 67 y 68.

sus reglamentos. Para cumplir con tales prestaciones se establecieron descuentos sobre el sueldo de los trabajadores.

En la época preconstitucional, en el Estado de México, el gobernado José Vicente Villada, el 30 de abril de 1904, promulgó la primera Ley sobre Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, responsabilizando al patrón de sus accidentes, obligándolo a otorgar indemnizaciones, las que consistían en atención médica, pago de salarios durante tres meses, y en caso de fallecimiento del trabajador, 15 días de salario, así como los gastos correspondientes a los funerales.

Por otra parte, el 1º de julio de 1906, Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal, Enrique Flores Sarabia y Rosalío Bustamante, proclamaron en San Luis Missouri, Estados Unidos de América, el Programa del Partido Liberal y el Manifiesto a la Nación en el que, entre otros temas se expuso: "...Un gobierno que se preocupa por el bien efectivo de todo el pueblo no puede permanecer indiferente ante la importantísima cuestión del trabajo...".

En el mismo documento se habló de la deplorable situación del trabajador industrial, el jornalero del campo, "...verdadero ciervo de los modernos señores feudales...", de los bajos salarios y de la jornada máxima de ocho horas, que es lo mínimo a lo que puede pretender el trabajador para estar a salvo de la miseria; asimismo, se mencionó la reglamentación del servicio doméstico y del trabajador a domicilio;

la protección a la mujer y al niño; pugnando por el mejoramiento de las condiciones del trabajo; la equitativa distribución de la tierra y facilidades para cultivarla. Entre las medidas de carácter laboral, se citó el descanso obligatorio, la obligación de indemnizar en accidentes de trabajo, dar alojamiento higiénico a los trabajadores; y que cesaran los descuentos en el jornal de los trabajadores; así como también que se suprimieran las tiendas de raya, no hubiera despidos injustificados y que respecto a los extranjeros fueran ocupados en minoría.

Como observamos, las proposiciones y conceptos anteriores, nos definen los antecedentes de algunas de las fracciones del artículo 123, de la Constitución Federal vigente.

Don Bernardo Reyes, gobernador del estado de Nuevo León, en el año de 1906 (9 de noviembre), expide una Ley sobre Accidentes de Trabajo, ley que no tomaba en consideración a las enfermedades profesionales, no obstante se obligaba a los patronos a cumplir con algunas prestaciones como las siguientes: atención médica y medicinas; pago de salarios hasta 50% en incapacidad temporal, y en los casos de incapacidad parcial permanente se otorgaba del 20% al 40% del salario durante un año; para la incapacidad total permanente se establecía el pago de dos años de sueldo íntegro; en los casos de muerte se tenía que pagar el salario del trabajador, fluctuando de diez meses a diez años, tomando como base para el cálculo de pago, la carga familiar de el trabajador fallecido.

Sin dejar de reconocer el valioso aporte en materia de seguridad, por los gobiernos estatales revolucionarios, la concepción y definitiva iniciación de nuestro sistema de Seguridad Social surge con proyección y fuerza simultáneamente al Derecho del Trabajo, y como una consecuencia positiva del movimiento revolucionario de 1910.

El General Luis Caballero, gobernador y Jefe Militar de Tamaulipas, el 30 de julio de 1914, decretó la prohibición de exigir trabajos personales en compensación de adeudos.

El 8 de agosto de 1914, el gobernador de Aguascalientes, expidió un decreto en el que se instituyó el descanso semanal como obligatorio.

El 15 de septiembre de 1914 el General Eulalio Gutiérrez, gobernador de San Luis Potosí, expidió un decreto relativo a los salarios mínimos.

"...En diciembre de 1915 a iniciativa del General Salvador Alvarado, en la Ley General del Trabajo de Yucatán, se estableció que el gobierno constituiría una asociación mutualista que se encargaría de cumplir con la finalidad que se perseguía y que al fin se haría realidad, la sociedad mutualista aseguraba a los obreros contra riesgos de trabajo, vejez y muerte..."³⁰

³⁰ Citado por Arce Cano, Gustavo. Op. Cit., pág. 24.

Por otra parte el Congreso Constituyente en sesión de 23 de enero de 1917, en el capítulo VI relativo al "Trabajo y Previsión Social", en su fracción XXIX, estableció la reglamentación sobre Seguridad Social.

En el año de 1921 por iniciativa del Presidente, General Alvaro Obregón, se formuló el Primer Proyecto de Ley del Seguro Social voluntario, mismo que no entró en vigor dado que no llegó a ser promulgado; no obstante despertó el interés de la clase trabajadora.

Ahora bien siguiendo este orden cronológico, el 12 de agosto de 1925, surge uno de los más importantes antecedentes de la Seguridad Social mexicana, al ser expedida la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro.

Con posterioridad, el 13 de noviembre de 1928 se creó el Seguro Federal del Maestro, en búsqueda de un beneficio para las deudas familiares de los trabajadores asegurados; tal aseguramiento se llevó a cabo mediante la creación de una sociedad mutualista.

"...En el artículo 123, se había encomendado a los estados, la creación de leyes de trabajo en los cuales se establecieran seguros de beneficio de los trabajadores. Entre los primeros estados que dictaron estas leyes con la particularidad aludida se encuentran: Puebla (1921); en el mismo año los estados de Aguascalientes e Hidalgo..."

"...La fracción XXIX de nuestra Constitución Política fue reformada el 31 de agosto de 1929, quedando en los siguientes términos: "...Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá: seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades, accidentes y otros fines análogos..."³¹

Para el año de 1932 el Congreso de la Unión, durante el gobierno del Ingeniero Pascual Ortiz Rubio, expidió un decreto que otorgaba facultades extraordinarias al Ejecutivo para que en el plazo no mayor de 8 meses, llevara a cabo la expedición de la Ley del Seguro Social obligatorio misma que no llegó a expedirse por el cambio de gobierno.

En 1931 se promulgaba la Ley Federal del Trabajo, y en ella se continúa con la idea de que las instituciones privadas sean quienes se encarguen de otorgar a los trabajadores los seguros sociales como se estableció en el artículo 123 constitucional, en su fracción XXIX.

En el año de 1934, durante el gobierno del presidente Abelardo L. Rodríguez, se crea una comisión que tenía como objetivo la elaboración de Ley del Seguro Social; tal comisión estableció las bases generales para normar el proyecto de ley; previendo que la

³¹ Citado por González Días Lombardo, Francisco. Cursillo de Seguridad Social Mexicana, Ciudad Universitaria, México 1963, pág. 65.

administración y el financiamiento sería tripartita: con aportaciones del Estado, los patrones y los trabajadores.

Siendo Presidente de la República, el General Lázaro Cárdenas, el 27 de diciembre de 1938 envió a la Cámara de Diputados un decreto que cubría los riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, así como la desocupación involuntaria, mediante la creación de un organismo descentralizado que se denominaría Instituto Nacional de Seguros Sociales.

El 19 de enero de 1943 se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (I.M.S.S.), con personalidad jurídica propia; organismo descentralizado encargado de aplicar la Ley del Seguro Social que se había aprobado en 1942.

Existe un informe importante que no podemos pasar por alto en lo que respecta al avance de la legislación social, el 1º de enero de 1960, fecha en la cual entró en vigor la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (I.S.S.S.T.E.).

Es necesario remarcar que el Derecho Social se ha hecho extensivo a otros sectores importantes, como lo es el sector militar, entendiéndose por éste: el Ejército, la Armada y Fuerza Aérea, para quienes desde el 11 de marzo de 1926 se creó la Ley de Retiros y Pensiones, sustituida por la Ley del 30 de diciembre de 1955; ésta a su vez fue otorgada por la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas

Armadas Mexicanas del 30 de diciembre de 1961 y posteriormente surge la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, con fecha 28 de marzo de 1976, ordenamiento que actualmente es de observancia para el otorgamiento de prestaciones a los miembros del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

Como es de observarse, la evolución histórico-legislativa de la Seguridad Social parte de dos vertientes normativas que se presentaron progresivamente. En un primer orden se instituyó la Seguridad Social en las leyes secundarias que surgieron a raíz del movimiento revolucionario de 1910, el que se originó entre otras causas por el trato infrahumano a los trabajadores y campesinos.

Los legisladores de esa época se preocuparon, por cuanto hace al tema que nos ocupa, en otorgar beneficios a favor de las clases económicamente débiles, y así aparece híbridamente un Derecho tutelador de la clase trabajadora, mismo que llega a cristalizarse a rango constitucional en la Primera Constitución Social del Mundo, nos referimos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917.

CAPITULO III SERVICIOS Y ORGANOS ENCARGADOS DE LA ASISTENCIA SOCIAL.

1. PRESTACIONES.

Al iniciar este capítulo, es preciso retomar los contenidos tratados con anterioridad respecto a lo que entendemos por Seguridad Social comprendida ésta como "la disciplina que tiene por objeto proteger, (otorgando garantías a las personas), sobre todo trabajadores afiliados a dicho sistema, contra ciertas contingencias que pueden reducir o suprimir su actividad en el trabajo".

Si tomamos en consideración que la salud de la población constituye una de las importantes finalidades de la Seguridad Social en nuestro país, debemos señalar que también integra una necesidad social, ya que está muy relacionada con la productividad y el desarrollo económico de un país, siendo también determinante en la efectividad y rendimiento en el trabajo, en virtud de que una población enferma tendrá un alto índice de mortalidad, lo que se traducirá en un promedio de vida productivo muy bajo, y es en ello que radica precisamente, la importancia del cuidado de la salud de los mexicanos, visto esto desde la estricta óptica del trabajo.

Apreciando este criterio bajo una perspectiva amplia, el bienestar del ser humano es una garantía contenida en el artículo 4º constitucional que tutela al derecho a la Salud, sin importar qué hará o deberá hacer la persona estando sana.

Al Estado sólo debe preocuparle proporcionar los servicios de salud, y en su caso los de asistencia social a la población en general.

En nuestro país, los servicios de salud se dividen en dos grandes categorías, los cuales son:

- a) Personales, que suponen atención individual, que pueden ser para fines preventivos, curativos o rehabilitatorios, y
- b) No personales, que consisten en actividades destinadas a mejorar las condiciones generales de salud y de vida.

En México y de conformidad con la política seguida por el Estado todos los problemas de salud pública que se presentan en el país son tratados de resolver a través de tres sistemas básicos, que deben proporcionar a su vez, dos diversos tipos de servicios, que son:

En primer lugar: los de orientación, respecto al uso de servicios sanitarios e higiénicos (agua potable, drenaje, alcantarillado, lucha contra la contaminación, entre otros), que como se puede observar son de índole no personales. En segundo lugar: los

que se refieren a la atención médica de tipo preventivo y curativo, que forman la categoría de personales.

Los dos tipos de servicios antes mencionados, son proporcionados, como lo mencioné anteriormente, por tres sistemas, los que se integran de la siguiente manera:

1.- El que depende de manera directa del Gobierno Federal y que se encuentra representado por la Secretaría de Salud y otras instituciones asistenciales, como las que dependen del Departamento del Distrito Federal y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, los que tienen como fundamento el principio de que "la salud es un derecho de todos los mexicanos y el Gobierno es responsable de proporcionar los servicios para fomentar, conservar y recuperar la salud". El Estado tiene también la responsabilidad de proporcionar servicios médicos a un gran porcentaje de la población, principalmente a las clases económicamente débiles y marginadas, de las zonas urbanas y rurales, a través de dichos sistemas.

2.- El que se forma por las diversas instituciones de Seguridad Social, fundadas en relación de carácter laboral, a la prestación de un servicio por parte del trabajador (sobreviene su afiliación al citado sistema).

Tales instituciones, otorgan una variedad de servicios por conducto de diversas fórmulas de financiamiento, generalmente con

aportaciones de los trabajadores, patrones y del gobierno, es decir, un financiamiento de carácter tripartita.

Con lo expuesto anteriormente, debemos señalar que las principales Instituciones de Seguridad Social en México son: el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Debe considerarse también dentro de este sistema las diversas entidades públicas con servicios asistenciales propios, es el caso de Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México y Teléfonos de México, entre los más significativos.

3.- El tercero está formado por la Medicina Privada, la cual no es precisamente un sistema, se encuentra constituida por individuos y grupos que ejercen la medicina por cuenta propia y se refiere, por lo tanto, a un grupo social con solvencia económica, para pagar este servicio.

En la clasificación anterior de los sistemas que tienen como función la atención profesional de la salud, muestra la desigual distribución entre las clases sociales en México y por tal razón el maestro Diego López Rosado, considera que: "... según el tipo de atención de que disponen los individuos, puede hablarse de tres grandes grupos: El primero está constituido por la Burguesía y algunos sectores de la clase media que tienen suficiente poder de compra para adquirir

servicios privados; el segundo está formado por trabajadores afiliados a algún régimen de seguridad social y por sus familiares derechohabientes y el tercero, lo integran quienes no tienen derecho a la seguridad social, ni tampoco tienen los recursos necesarios para pagar servicios privados: ejidatarios, peones, trabajadores eventuales, desempleados, subempleados, núcleos marginados, etc.; es decir, la mayoría de la población que sólo está cubierta parcialmente por la Secretaría de Salud".³²

Con respecto a lo anterior, es importante aclarar que el Instituto Mexicano del Seguro Social, a partir de 1973, fecha en que expidió su nueva Ley, reglamentó la incorporación voluntaria a su régimen, constituyendo una significativa innovación, ya que viene a crear el marco legal necesario para integrar al Seguro Social a numerosos grupos y personas que hasta la fecha no había podido disfrutar de los beneficios que proporciona dicho sistema. Con ello, se extienden los servicios que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social a otros grupos que no protegía la ley mencionada, con el objeto de beneficiar paulatinamente a todos los mexicanos económicamente activos, al régimen de los servicios asistenciales.

A partir de la década de los cincuenta las Instituciones de seguridad social logran tener un rápido desarrollo, tanto de los servicios que proporciona, como de la población amparada, o sea,

³² Los Problemas Económicos de México, Textos Universitarios, U.N.A.M., México 1979, pág. 386.

derechohabientes. Así, el 4.8% de la población protegida por estas instituciones en 1950, aumenta al 43% en 1979, y hasta el año de 1990 llega al 60%, porcentaje que muestra con claridad el avance y proyección que han tenido estas instituciones en la sociedad mexicana. Ahora bien, podemos señalar que hasta el año de 1950 fue la Secretaría de Salubridad y Asistencia, actualmente Secretaría de Salud, la encargada en forma directa y absoluta de prestar servicios médicos a toda la población en México, y que por carecer de recursos económicos, no podía otorgar los servicios que proporcionaba el sector privado.

Con lo expuesto anteriormente, podemos señalar que en la actualidad el 40% de la población en México, se encuentra bajo la responsabilidad de la Secretaría de Salud, el Departamento del Distrito Federal y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, lo que asciende aproximadamente a 27 millones de mexicanos.

Es difícil que la población pueda recurrir fácilmente a los servicios proporcionados por el Sector Privado, ya que influyen diversas cuestiones, tanto económicas como de distribución -geográfica, de médicos y hospitales-, así como de costos de los servicios médicos, por lo que un porcentaje muy reducido de la población mexicana es el que puede recurrir a los servicios de la iniciativa privada.

En lo que se refiere a la salud como una prestación fundamental de la Seguridad Social, ésta cumple su finalidad al quedar establecidas las diversas instituciones que prestan estos servicios en

México: Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Francisco González Díaz Lombardo señala al respecto, que existen otras instituciones que sin referirse a servicios médicos, forman parte del Sistema de Seguridad Social en México, las cuales se refieren: a la alimentación y consumo popular, función encomendada al organismo denominado Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), que tiene por objeto dar solución al problema de vivienda de los trabajadores.³³

Por cuanto a combatir el problema de alimentación y de las subsistencias populares, surge en México una institución creada con la finalidad de solucionarlo resaltando por su carácter proteccionista, así se creó el organismo denominado C.E.I.M.S.A., llamado actualmente CONASUPO, que desarrolla un papel importante para satisfacer las más urgentes y apremiantes necesidades alimentarias de la población mexicana. Dicho organismo, tiene el propósito de mantener los precios de garantía que expresamente señala el Ejecutivo Federal para granos como maíz, frijol y trigo, así como para otros productos agrícolas, y constituir reservas de productos básicos que suplan las insuficiencias del abasto directo o que respondan a las demandas nacionales de

³³ Cfr. Op. Cit. pág. 64.

productos, así como comprar, distribuir y vender subsistencias populares.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), es un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, para el establecimiento de la vivienda de los trabajadores.

El mencionado instituto tiene como fundamento legal la fracción XII, del apartado "A", del artículo 123 de la Carta Suprema, así como su Ley Reglamentaria de fecha 24 de abril de 1972.

La finalidad principal del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, es facilitar a los trabajadores mexicanos una morada digna que constituya el marco especial adecuado para la superación integral de su familia, y por medio de ello, contribuir al fortalecimiento del bienestar colectivo de la sociedad.

Como consecuencia de todo lo anterior, podemos observar que la Asistencia Social es proporcionada a la población económicamente débil teniendo como base el deseo altruista de ayudar al desvalido, esta asistencia es otorgada por algunas instituciones creadas por el Estado, como son: la Secretaría de Salud, el Departamento del Distrito Federal, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, las que tienen como características principales las siguientes:

- a) El individuo tiene derecho a obtener de los beneficios proporcionados como servicio público, por el Estado y por la Beneficencia Pública, por el solo hecho de ser miembro de la sociedad.
- b) En cuanto a prestaciones, éstas consisten principalmente en especie y no en dinero, como el régimen de Seguridad Social.
- c) Los beneficiarios no deben tener necesariamente el carácter de trabajadores o asalariados, así como tampoco tienen obligación de contribuir para el fondo económico de estas instituciones para la obtención de los servicios y beneficios que otorgan.

Contrariamente a los servicios que son prestados por las instituciones anteriores, tenemos las que otorgan los organismos de Seguridad Social en México y que tienen las características siguientes:

- a) El trabajador tiene derechos y obligaciones e inclusive se le pueden exigir no sólo por vía extrajudicial, sino judicialmente también.
 - b) Son de especie las prestaciones que se proporcionan, como por ejemplo los servicios médicos; y en el caso de las pensiones y jubilaciones en donde la prestación es en dinero.
 - c) El trabajador debe cumplir con la obligación de aportar sus cuotas en forma periódica para integrar el fondo a
-

los gastos por la prestación de los servicios indicados anteriormente.

Es por esto, que el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, son los pilares sobre los cuales descansa la Seguridad Social en México, y es a través de su labor que se hace posible que los obreros, burócratas y militares reciban las prestaciones y beneficios, tanto médicos, económicos y sociales que los protegen frente a los riesgos a los que están expuestos en su vida.

2. INSTITUCIONES QUE PARTICIPAN.

México es una sociedad compleja, como tantas otras grandes ciudades cuenta con una magnitud de necesidades, las que no se concretan sólo en comer, vestir o trabajar, sino que hay otras necesidades tan importantes como éstas, puesto que el mismo desarrollo y crecimiento de la población lo exige; entre tantas necesidades catalogadas como prioritarias, podemos mencionar la educación, las comunicaciones, la salud pública, distribución de energía eléctrica, etcétera.

Estas necesidades son satisfechas por la prestación de un servicio que si bien en un principio fue realizado por un particular o

por un grupo de ellos, llegó un momento en que estas actividades fueron insuficientes para satisfacer toda la de servicios y entonces es cuando el Estado entra a cumplir con dicha función considerándola como una labor específica que le compete exclusivamente a éste.

El Estado realiza esta actividad denominada "Servicio Público" ya que la finalidad de este trabajo es que el Estado en su función de administrador dé a la población el servicio de asistencia social y no se limite únicamente a la seguridad social en donde la asistencia depende de una contraprestación (trabajo), y aunque si existen instituciones de asistencia social (cumplen con satisfacer las necesidades sin que los individuos tengan con ellos ninguna relación de trabajo) no son suficientes para satisfacer las demandas.

Ahora bien, a continuación analizaremos lo que se entiende por servicio público, con la finalidad de determinar que si atendemos a su naturaleza, observamos que éste debe ser generalizado y no proporcionado únicamente a ciertos sectores de la población.

Del criterio anterior, primeramente cabe especificar que de la evolución que ha tenido en el tiempo el servicio público, se han obtenido tres criterios.

1.- Criterio Subjetivo u orgánico: Este criterio, para distinguir al servicio público atiende a la persona que despliega la

actividad si ésta es el Estado o alguno de sus organismos, indudablemente nos encontramos ante un servicio público.

Este enfoque es típico de la primera etapa de formación del concepto, en la cual existía una identificación absoluta entre el órgano y la actividad al respecto, León Duguit, quien representa la posición radical de este criterio, define al Estado como el conjunto de servicios públicos que prestan los gobernantes a la sociedad. Lo que plantea que toda la actividad estatal constituye en sí un servicio público, opinión que ha sido ampliamente debatida y combatida, toda vez que la actuación administrativa del Estado no se limita a los servicios públicos, por ejemplo, cuando la toma a su cargo una empresa industrial o un tercero.

Como ya se mencionó en el párrafo anterior, las teorías que sustentaron este criterio dejaron de tener utilidad al pasar a ser proporcionados los servicios públicos por particulares.

2.- Criterio material: Atiende a la naturaleza de la actividad, la cual debe ser de interés general y otorgada mediante prestaciones concretas e individualizadas. A su vez, el interés general deriva de una necesidad colectiva que para su satisfacción requiere de la citada actividad, la cual en sí misma constituye un servicio público; por ejemplo: la enseñanza pública, las telecomunicaciones, las redes públicas de distribución de agua, la energía eléctrica, la distribución de gasolina y de otros derivados del petróleo, etcétera.

Acerca de este particular, Gabino Fraga afirma que "Se puede definir al servicio público como una actividad destinada a satisfacer

una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad".³⁴ Esta manera de concebir al servicio público deviene de la irrupción de personas distintas al Estado en la prestación con lo que se abandona al antiguo criterio subjetivo u orgánico, como antes lo dijimos.

Sin embargo, conforme a este nuevo criterio la definición del servicio público se complicó todavía más, ya que existe una amplia gama de opiniones respecto al número de las necesidades colectivas que merecen ser satisfechas por un servicio público, en relación a su naturaleza misma, es decir, si son o no, necesidades colectivas.

3.- Criterio Formal: Este criterio ha sido el más afortunado de los tres, ya que aún cuando no complace a todos por ser limitante el exceso, sí alcanza una nota de infabilidad al reconocer como servicio público única y exclusivamente a los que la ley les atribuye tal carácter. Desde luego que es un enfoque muy práctico pero poco científico.

Ahora bien, tomando como punto de partida el criterio que antecede, estamos en aptitud de abordar la definición, o por lo menos la semblanza del servicio público, en estos términos debemos de tomar en consideración la diversidad de tareas a las que se les ha atribuido y

³⁴ Derecho Administrativo. 31ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México 1992, pág. 56.

se les sigue atribuyendo la denominación de servicios públicos, así como la controversia respecto a la división del derecho en público y privado ha impedido, a la fecha, la formulación de un concepto universalmente aceptado que pueda ser útil para distinguir esa actividad administrativa, determinar el régimen jurídico que le es aplicable y señalar los organismos idóneos para su desempeño. Incluso, hay quien sostiene, como Agustín Gordillo "la imposibilidad lógica de lograrlo en virtud de enfrentarnos a actividades que no comparten homogeneidad en cuanto a su naturaleza, sus fines o su régimen y que por lo tanto no pueden ser conceptuados de la misma manera".³⁵

Por su parte, el maestro Andrés Serra Rojas lo define en los términos siguientes: "El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de Derecho Público."³⁶

Luego entonces el servicio público atendiendo al contenido de la definición de estos doctrinarios tienen por finalidad principal la de satisfacer una necesidad colectiva.

³⁵ Citado por Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo*, Edit. Narla, México 1991, pág. 274.

³⁶ *Derecho Administrativo*. 15ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México 1992, pág. 276.

Por lo anterior, podemos decir que la asistencia social se considera un servicio público, que se encarga de prestar el Estado y que tal servicio debe ser generalizado y no un servicio que se presta solamente a determinados trabajadores o a determinadas empresas bajo el rubro de seguridad social y no como asistencia social, por ejemplo el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, el servicio de asistencia no debe ser limitado a determinados grupos sino a la población en general por ser la asistencia un servicio público.

Según Marcello Caetano: "Servicio Público es el servicio administrativo cuyo objeto consiste en facilitar de modo regular y continuo a cuantos carezcan de medios idóneos, la satisfacción de una sociedad colectiva individualmente sentida".³⁷

Este servicio público que cumple con la tarea de dar asistencia lo otorga el Estado por medio de la Administración, la cual funciona a través de Secretarías que se encargan de resolver diversos asuntos dependiendo de sus ramas específicas, las Secretarías que más participan en el otorgamiento de la asistencia social son: la Secretaría de Salud y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Criterio que se observa y fundamenta de la lectura de los artículos 39

³⁷ Citado por Serra Rojas, Andrés. Op. Cit., pág. 293.

Por lo anterior, podemos decir que la asistencia social se considera un servicio público, que se encarga de prestar el Estado y que tal servicio debe ser generalizado y no un servicio que se presta solamente a determinados trabajadores o a determinadas empresas bajo el rubro de seguridad social y no como asistencia social, por ejemplo el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, el servicio de asistencia no debe ser limitado a determinados grupos sino a la población en general por ser la asistencia un servicio público.

Según Marcello Caetano: "Servicio Público es el servicio administrativo cuyo objeto consiste en facilitar de modo regular y continuo a cuantos carezcan de medios idóneos, la satisfacción de una sociedad colectiva individualmente sentida".³⁷

Este servicio público que cumple con la tarea de dar asistencia lo otorga el Estado por medio de la Administración, la cual funciona a través de Secretarías que se encargan de resolver diversos asuntos dependiendo de sus ramas específicas, las Secretarías que más participan en el otorgamiento de la asistencia social son: la Secretaría de Salud y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Criterio que se observa y fundamenta de la lectura de los artículos 39

³⁷ Citado por Serra Rojas, Andrés. Op. Cit., pág. 293.

y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los que por su importancia a continuación transcribimos.

3. LA ASISTENCIA SOCIAL Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES.

Como expongo al principio de mi trabajo de investigación, la división del Derecho en Público y Privado a través del tiempo no fue suficiente, surgiendo a la vida jurídica una nueva gran división del Derecho, denominada Derecho Social que por su naturaleza e importancia ningún Estado puede encerrarse e ignorar cuanto sucede en las legislaciones de los demás países, con respecto a las prestaciones sociales de los trabajadores, sino por el contrario estos derechos deben rebasar fronteras, adhiriéndose a los organismos de asistencia social en beneficio de sus gobernados.

Retomando el objeto del Derecho Social, cuenta con reglas que deben preconizarse en los organismos internacionales, al respecto Carlos García Oviedo afirma que el Derecho Social "tiene por objeto resolver el problema social; surgió de la ruptura de los cuadros corporativos, del nacimiento de la gran industria y, de la formación del proletariado, que dio origen, a su vez, a la lucha de clases. Esta lucha es el contenido del problema y "social, debe ser el derecho creado para su solución".

"Le parece que es también social porque él se refiere a una de las clases que integran la sociedad: la clase proletaria". Tiene por objeto, agrega, proteger al débil y colocarlo en situación de poder participar, en cierta medida, de los goces y ventajas de la civilización.

Pero no es solamente "una legislación de asalariados"; por el contrario, "se acentúa, dice el mismo autor, en el Derecho Social una tendencia favorable a tomar bajo su protección no sólo a los que viven sometidos a una dependencia económica, sino a todos los seres económicamente débiles".

"La legislación social no se concreta a las relaciones de producción con fines de protección al obrero. No es el contrato de trabajo el único objeto de su atención. La protección al humilde es más amplia, compleja y variada: problema de la vivienda, económica, instituciones de ahorro y asistencia mutua y política de abastos. Todo esto está al margen de las relaciones del capital y del trabajo".³⁸

Debemos considerar que en la actualidad la vida internacional ha evolucionado grandemente con una comunidad de Estados que en un principio deben considerarse como soberanos en cuanto a su régimen interno, pero no deben mantenerse aislados en los fenómenos jurídicos, sociales, económicos, etc., que afecten a sus connacionales, para lo

³⁸ Citado por Mendieta y Núñez, Lucio, Op. Cit. págs. 9 y 10.

cual puede firmar convenios o tratados que sirvan para mejorar sustancialmente su modus vivendi:

En este orden de ideas el profesor Mendieta y Núñez afirma que el Derecho Social Internacional ofrece dos formas: "Una, de compromiso entre diversos países para hacerlo realidad en sus legislaciones y en su vida interna, y otra, de tratados entre dos o más Estados para considerar en sus territorios como sujetos del Derecho Social vigente en ellos a sus respectivos nacionales recíprocamente".

En la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Filadelfia el año de 1994 se pugna por "la conservación plena del empleo y la elevación del nivel de vida"; por la "extensión al conjunto de la población de medios de seguridad social, garantizando un ingreso de base en caso de incapacidad del trabajador o de obtener un empleo y proporcionarle medicamentos completos; una protección adecuada de la vida y de la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones; la protección de la infancia y de la maternidad, así como la garantía de un nivel adecuado de alimentación, de alojamiento, de recreación y de cultura; la posibilidad de oportunidades iguales en el dominio educativo y profesional".

En este orden de ideas, resulta imprescindible la existencia de una Pluralidad de Estados, para que por medio de convenios, tratados, etc., se adhieran o creen organismos internacionales que velen por los intereses de las clases más desprotegidas, con toda razón

dice Claude-Abert Colliard: "Desde hace varios siglos los hombres han alimentado el sueño de una organización internacional de carácter universal que asegure la paz social".³⁹

La Carta de las Naciones Unidas, en su artículo 57, capítulo IX señala las características de los organismos internacionales encargados de vigilar el cumplimiento de dichas normas: "Son aquellos surgidos de acuerdos intergubernamentales, con amplias atribuciones internacionales en materia económica, social, cultural, educativa, sanitaria y otras conexas y que tales organismos se vincularán con la Organización, la que hará las recomendaciones pertinentes para coordinar sus normas de acción y sus actividades e incluso, se dispone que la misma organización iniciará, en su caso, negociaciones entre los Estados interesados, para crear los nuevos organismos especializados que resultaran necesarios al cumplimiento de las finalidades que aquélla se propone en el campo de la cooperación social y económica".⁴⁰

De acuerdo a la definición de Derecho Social que trato al inicio de este punto, cuyo postulado principal es la protección a las clases más desprotegidas considero importante -antes de mencionar algunas de las organizaciones internacionales más importantes- mencionar la Convención Obrera del Tratado de Versalles; cuyos principios fundamentales son:

³⁹ Citado por Barroso Figueroa, José. Derecho Internacional del Trabajo, Edit. Porrúa, S.A., México 1987, pág. 57.

⁴⁰ Op. Cit., pág. 60.

- "a) Que el trabajo humano no debía ser considerado en lo sucesivo una mercadería. En 1941 una declaración similar había formulado el Congreso norteamericano al aprobar la ley Clayton contra los monopolios;
- b) Reconoció el derecho de asociación para todos los fines que no fueran contrarios a las leyes;
- c) Proclamó el derecho a un salario que les asegurara a los trabajadores un nivel de vida decoroso;
- d) Aconsejó la adopción de la jornada de 8 horas y el descanso semanal de 24 horas;
- e) Formuló un voto por la supresión del trabajo de los niños;
- f) Propuso la abolición de toda discriminación entre los sexos en materia de salarios y de toda discriminación entre obreros nacionales y extranjeros".⁴¹

Cabe mencionar que una vez terminada la primera guerra mundial, y al firmarse los tratados de paz, flotaban en el aire las ideas de paz universal y de justicia social, en base a estos conceptos se determinó la creación de la Sociedad de Naciones, cuya misión principal sería la preservación de la paz universal.

La Organización Internacional del Trabajo nace como consecuencia de lo acordado en la parte XIII del Tratado de Versalles

⁴¹ Ferrari, Francisco De. Derecho del Trabajo. vol. I, Ediciones Depalma, Buenos Aires 1976.

y especialmente en el artículo 23 cuyo texto es el siguiente: "Con la reserva y de conformidad con las disposiciones de los convenios internacionales existentes en la actualidad, o que se celebren en lo sucesivo; los miembros de la sociedad: a) se esforzarán en asegurar y mantener condiciones de trabajo equitativas y humanitarias para el hombre, la mujer y el niño en sus propios territorios, así como a todos los países a que se extiendan sus relaciones de comercio y de industria y para este fin fundarán y conservarán las necesarias organizaciones internacionales".⁴²

Al respecto, el maestro Mario de la Cueva opina: "El preámbulo de la parte XIII del Tratado de Versalles presentó las tres razones que fundaron el nacimiento de la O.I.T.:"

- "a) La Sociedad de Naciones tiene por objeto la paz universal, pero tal paz puede únicamente basarse en la justicia social;
- b) Existen en el mundo condiciones de trabajo que implican, para gran número de personas, la injusticia y la miseria, situación que pone en peligro la paz y la armonía universales, por lo que es urgente mejorar las condiciones de trabajo;
- c) La no adopción por una nación cualquiera de un régimen de trabajo realmente humano, es un obstáculo a los esfuerzos de

⁴² De Buen, Néstor. *Derecho del Trabajo*. Tomo I, 2ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México 1977.

los pueblos deseosos de mejorar las condiciones de vida de sus trabajadores".

"La creación de la O.I.T. se produjo en una de las últimas sesiones de la Conferencia de la Paz. Su funcionamiento fue inmediato, pues su primera conferencia inició las sesiones en la ciudad de Washington, el 29 de octubre de 1919".⁴³

Reiterando que el objeto principal del Derecho Social, es la justicia social como instrumento de protección de las clases desprotegidas, la creación de la O.I.T. fue una creación que cristalizó los más altos ideales de esta clase y así lo demuestra el principio: "La justicia social es la base para la paz universal"; citado en el preámbulo de la parte XIII del Tratado de Versalles. Sin embargo esta organización se identifica o pertenece al derecho internacional del trabajo en beneficio de los trabajadores de todo el mundo que representan a aquellas personas de más bajos recursos.

Cabe señalar que después del fantasma de la primera guerra mundial, la lucha de clases consiguió un gran paso en la creación de la O.I.T.; al respecto el maestro Mario de la Cueva considera que es: "Un ordenamiento jurídico que mediante la realización de su fin supremo,

⁴³ El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 4ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México 1977.

que es la justicia social, sería el instrumento mejor, más aún, la base imprescindible para alcanzar y afianzar la paz universal".⁴⁴

Asimismo, considero que no hay que minimizar por ningún motivo los esfuerzos supremos del ser humano por lograr esta tranquilidad social, porque la realidad nos dice que esto es una utopía, dado que el rico cada día es más rico y el pobre cada día es más pobre.

No obstante lo anterior, hay que señalar las principales actividades de la O.I.T. que son:

"- La determinación de políticas y de programas internacionales encaminados a mejorar las condiciones de vida y de trabajo, a incrementar las oportunidades de empleo y a fomentar los derechos humanos básicos;

- La creación de normas internacionales del trabajo que sirvan de pauta a los países para la puesta en vigor de tales políticas;

- La realización de un amplio programa de cooperación técnica internacional para ayudar a los gobiernos a poner en práctica dichas políticas;

- La formación, educación, investigación y publicación para contribuir al impulso de esos esfuerzos".⁴⁵

⁴⁴ Op. Cit., pág. 27.

⁴⁵ Citado por Barroso Figueroa, José. Op. Cit., págs. 86 y 87.

Cabe hacer mención que la idea de las diferentes organizaciones internacionales, tienen su base en la necesidad de prevenir y prever conflictos y a la vez desarrollar la cooperación entre los seres humanos de todo el mundo, allegándose entre ellos mismos los medios tendientes a conseguir los fines principales de la organización internacional.

A lo largo del siglo XIX, los intentos de llevar a cabo este tipo de organizaciones se acrecientan sin resultado alguno, sin embargo, a la mitad del siglo se intensifican los esfuerzos, logrando en ciertas materias especializadas, como lo son: correos, transportes, telégrafos, servicios de sanidad en tiempos de guerra, etc., significativos avances con tendencia universalista de mejorar la situación de miles de seres humanos, acrecentando sus posibilidades con la Sociedad de Naciones, que después de la Segunda Guerra Mundial sería sustituida por la Organización de Naciones Unidas.

"Pero la idea de organización internacional es algo más que eso, significa también cierto grado de institucionalización, y desde este punto de vista el precedente histórico más lejano sólo lo podemos encontrar en 1815, con el Congreso de Viena y la Santa Alianza, o 'Internacionales de Reyes', como ha sido calificada".⁴⁶

⁴⁶ Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público, 5ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México 1976, pág. 144.

Una de las organizaciones que más nos interesa para nuestro trabajo de investigación es la Organización Mundial de la Salud (O.M.S.); cuyos antecedentes se remontan a las conferencias mundiales durante el año de 1850, precisamente sobre la salud; y es el caso que en la Conferencia Internacional de la Salud se aprueba su constitución el 22 de julio de 1946, por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) celebrada en Nueva York.

Su objetivo principal consiste en alcanzar para todos los pueblos el grado más alto posible de salud, la cual se puede definir "como un estado completo de bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades".⁴⁷

"Principales funciones.- Prestación de servicios a escala mundial, la asistencia a países miembros y el estímulo a los trabajos de investigación médica".

Servicios.- Información sobre enfermedades, lesiones y fallecimientos, que sirven de base a la mayor parte de los Estados para formular estadísticas de salubridad. Proporciona cooperación técnica a sus miembros en materia de lucha contra enfermedades, higiene ambiental, salud familiar, salud mental, capacitación de trabajadores sanitarios, fortalecimiento de los servicios sanitarios, formulación de políticas de medicamentos e investigación biométrica.

⁴⁷ Díaz Cisneros, César. Derecho Internacional Público, 2ª ed., Tipográfica Editora, Buenos Aires, Argentina, 1966, pág. 218.

Sus Órganos.- a) La Asamblea Mundial de la Salud, en la que están representados todos sus miembros, se reúne anualmente para determinar las normas de acción; b) El consejo ejecutivo, compuesto de 30 personas de otros tantos Estados miembros elegidos por la Asamblea, se reúne por lo menos dos veces al año, y actúa como Órgano ejecutivo de la Asamblea y c) La Secretaría, compuesta por el director general y el personal técnico y administrativo necesario".⁴⁸

La Organización Mundial de la Salud, se crea por medio de una convención en Nueva York, se firma su constitución el 22 de julio de 1946, entra en vigor el 7 de abril de 1948 con sede en Ginebra Suiza, y pertenece como organismo internacional a las Naciones Unidas a partir del 10 de julio de 1948.

"Su finalidad es actuar como autoridad coordinadora internacional, en materia de salud técnica, asistiendo a los gobiernos para mejorar proponiendo convenciones en las materias de su

Se debe señalar que sus expertos se luchan contra las más peligrosas epidemias contribuye al Fondo Internacional de Socorro a

-EF).

⁴⁸ Camargo, Pedro Pablo. Tratado de Derecho Internacional, Tomo II, Edit. Temis Librería, Bogotá-Colombia 1983, pág. 292.

⁴⁹ Seara Vázquez, Modesto. Op. Cit., pág. 144.

CAPITULO IV INSERCIÓN DEL DERECHO DE LA ASISTENCIA SOCIAL EN LA CONSTITUCION.

Con el presente rubro desarrollaremos los argumentos jurídicos con respaldo social que nos permiten sustentar la tesis de la necesidad de incluir a rango constitucional el derecho a la asistencia social.

Es indiscutible que cuando el legislador formula la misma, toma como elementos las circunstancias sociales, económicas y políticas generadoras de una conducta que debe estar incluida en una norma jurídica; la realidad social es transformar en un precepto de observancia general.

Así, determinados fenómenos sociales llegan a cristalizarse en disposiciones que el legislador considera oportuno incluirlas en el texto de una ley. Es el caso de la asistencia social que como sabemos tiene un objeto que es la salvaguarda, apoyo o auxilio a los miembros integrantes de un grupo social determinado.

El derecho a la asistencia social se sustenta primordialmente en una labor altruista y que debiera ser desinteresada para favorecer a un grupo o clase económicamente débiles.

En las líneas que a continuación se desarrolla, estableceremos cuáles son las razones que justifican la inserción del derecho a la asistencia social en el marco de la ley fundamental.

1. TELEOLOGIA.

Determinar las causas finales de un fenómeno social con repercusiones jurídicas, es una labor completa que requiere de delimitar cuáles son los factores que intervienen en la creación de instituciones que se constituyen con el firme propósito, en el caso que nos ocupa, de mejorar el nivel de vida de la población.

De acuerdo con el capítulo primero de esta investigación establecimos que el derecho a la asistencia social forma parte de una disciplina denominada derecho social, entendida ésta como el conjunto de normas de carácter proteccionista.

La asistencia social influye entonces el auxilio a ese grupo de individuos que requieren servicios que por su situación socioeconómica, están imposibilitados para allegárselos a través del pago efectuado ante instituciones privadas.

En nuestro concepto, la asistencia social no debe de ser considerada como un obsequio a favor que el Estado hace a sus gobernados, por el contrario, se trata de una obligación nacida de la

observancia de los deberes que se originan del acuerdo de voluntades, suscrito entre esta entidad moral y sus súbditos.

El Estado es un ente que debe velar fielmente por los intereses de sus componentes especialmente de aquéllos que más lo necesitan, no importa que se le juzgue de paternalista por otros sectores de la sociedad, ya que no todos los individuos gozan de las mismas posibilidades y capacidad para hacer frente a sus necesidades más elementales.

La población en su conjunto constituye para el Estado un reto que debe de ser resuelto a través de una panacea apropiada cuando se trata de servicios asistenciales: Hospitalarios de medicina externa, apoyos de salubridad en áreas propensas a enfermedades epidémicas, entre otros.

Otra causa que en nuestro concepto nos lleva a incluir el derecho a la asistencia social en la Constitución es principalmente la falta de organismos privados que de manera desinteresada brinden apoyo a la sociedad en lo particular a grupos desvalidos, generalmente esos apoyos se sustentan en intereses individuales como sería el caso de la exención de impuestos, la publicidad y el de hacerse notar ante la colectividad como una institución benefactora, opinión que dista mucho de serlo porque como ya lo dijimos su interés es individual y egoísta aun cuando a la luz pública presente una imagen diversa.

No queremos ser detractores de estos organismos, pues es conocido de todos cuáles son sus verdaderos fines, que se encuentran encubiertos por propósitos diversos a los que dan a conocer al grueso de la población.

No podemos desdeñar el hecho de que habrá sus excepciones, aunque muy contadas, que realmente se preocupan por ayudar a sus semejantes en una labor de auténtico altruismo y con el único interés de servir a sus congéneres.

No queremos desviar la atención del lector en cuestiones que probablemente su juzguen como conjeturas a nuestra investigación, por el contrario, su apoyo teórico se sustenta en los informes que sobre este particular emiten los medios masivos de comunicación.

El Estado y los particulares consideramos, deben, al apoyar con sus esfuerzos esta encomiable labor de tutela para las clases desvalidas, coordinar y colaborar entre sí, permitiendo la comunicación interactiva de cada uno de ellos en las instancias correspondientes.

Con lo anterior enfocamos la asistencia social bajo una perspectiva que vincula a los sectores público y privado en la lucha por mejorar la calidad de vida de la población en general y especialmente de aquéllos que más lo necesitan.

Por cuanto hace a la obligación del Estado (tema central de nuestra argumentación), creemos que debe de instrumentar los mecanismos que le permite crear, instrumentar y ejecutar las estrategias tendientes a mejorar el nivel de vida de la población.

Otra causa que origina la integración del derecho a la asistencia social en la ley fundamental es la falta de interés que se origina con motivo de la atención que se la da a otros rubros como son: La problemática económica por la que atraviesa el país y la política de austeridad que obliga al Estado a descuidar rubros tan importantes como el velar por el bienestar de sus integrantes.

Como podemos apreciar, hemos desglosado tres causas fundamentales por las que consideramos se regule constitucionalmente el derecho a la asistencia social, a saber son:

- a) El nivel de vida de determinado tipo de personas.
 - b) La obligación del Estado de velar por los derechos de sus componentes más necesitados, y,
 - c) La necesidad de crear un conjunto de normas que legitimen un derecho social dentro del rubro de los derechos sociales, con el propósito de establecer los organismos y las políticas que seguirán éstos al llevar a cabo las labores de asistencia social.
-

Para cerrar este apartado, es necesario hacer conciencia de que las causas antes esgrimidas son, en nuestro concepto, las más importantes, nuestros argumentos sólo explican el fenómeno desde la óptica sociojurídica aclarando que en otras disciplinas se pueden encontrar iguales circunstancias que formen convicción para llegar a la conclusión de lo importante, que es contar con normas instrumentales que permitan establecer los instrumentos con los cuales el gobernado pueda exigir del Estado y sus autoridades determinado tiempo de prestaciones sin que éstas sean consideradas como una dádiva.

Si se cuenta con una norma (léase artículo), en la que se plasme la asistencia como un derecho social y la obligación a cargo del Estado para cumplirla, el individuo podrá exigir estos servicios que en estricta justicia se requiere para su integral desarrollo de la personalidad humana.

Hemos de aclarar que en los siguientes apartados al igual que en éste nos hemos abstenido de hacer cita de las fuentes de consulta. La razón se justifica en el hecho de que los capítulos que anteceden son el soporte de nuestros argumentos, como el lector apreciará de la lectura de esta investigación.

Hecha la anterior aclaración entraremos a indicar en qué parte del pacto federal puede quedar incluida una prerrogativa de derecho social que avale el derecho a la asistencia social.

2. LAS GARANTIAS SOCIALES.

En este tema nos referiremos a los derechos públicos subjetivos del gobernado a quien la doctrina ha dado en llamar garantías individuales. A reserva de criticar su denominación hemos de precisar que el pacto federal contiene sendas prerrogativas que apoyan los derechos del hombre. Corresponde el mérito a la Constitución del 17 de ser la primera en consagrar derechos sociales como es el caso de los artículos 27, 28, 123.

Damos el nombre de Garantías Individuales a las prerrogativas contenidas en los primeros 29 artículos de la Constitución, las que se traducen en una obligación para el órgano del Estado de respetarlas al momento de emitir sus actos de autoridad, so pena de conculcar en caso contrario la garantía contenida en el numeral que corresponda.

En la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano hecha en Francia en 1789 (como consecuencia de una revolución), se destacaron los siguientes valores tutelados:

- a) La vida
 - b) La libertad
 - c) La seguridad
 - d) La propiedad
 - e) La fraternidad entre los individuos
-

Estos valores fueron el estandarte que sirvió de modelo para ser tomado en cuenta por su importancia en las leyes de más alta jerarquía, particularmente en las constituciones políticas de los países que han desarrollado una teoría protectora de los derechos del hombre, sustentándola en la parte dogmática de la Constitución.

Sin embargo, la mencionada declaración, como su nombre lo indica, fue tan sólo la expresión del sentir del pueblo francés a la caída de la monarquía y el nacimiento de la república, los legisladores y los juristas de esa época no se detuvieron a instrumentar los mecanismos para hacer valer tales derechos, sólo hicieron patente su existencia.

Por otra parte, se critica también el hecho de que sólo consignó derechos individuales haciendo omisión de los de índole social, recuérdese que en el siglo XVIII estaban bien delimitadas la clase burócrata y la proletaria. Ya asentamos que la Constitución de 17, observó derechos sociales adelantándose a su época tomando como precedente el movimiento armado de 1910, en el que participaron campesinos, obreros y el pueblo en general.

Desde esta perspectiva apreciamos la existencia de dos tipos de garantías: Las Individuales y las Sociales; lo anterior nos induce a afirmar que debemos utilizar el término garantías constitucionales para referirnos a la parte sustantiva de los derechos consubstanciales del individuo, clasificándolas en Individuales y Sociales.

Para ilustrar el contenido de la garantía individual debemos de tomar en cuenta sus elementos, los que a continuación se detallan:

a) Sujetos

Con este concepto, aludimos a las partes que se involucran con la prerrogativa a saber.- Sujeto Activo; es el titular de la garantía individual, la que en términos del artículo 1º de la Constitución Federal corresponde al "individuo" entendido como la persona física o moral a quien se le han otorgado, en cuerpo normativo de superior jerarquía, los instrumentos sustantivos para hacer frente a los actos de poder público que vulnere tales derechos.

El sujeto pasivo se traduce en el obligado frente a la garantía, es decir el órgano del Estado. Aquí es oportuno resaltar la relación que se presenta entre el individuo y la autoridad ya que ésta, actúa con facultades imperoatributivas mientras el individuo se encuentra constreñido a sus determinaciones (relación de supra o subordinación), de igual manera encontramos a un derechohabiente y a un obligado, situación con la que podemos concluir que cualquier garantía individual otorgará la salvaguarda de los derechos del gobernado, y el Estado se encuentra obligado a respetar o en su caso restituir las prerrogativas que por determinadas circunstancias le pudieran ser afectadas al gobernado.

A propósito de la obligación a cargo del Estado, podemos establecer dos categorías: Las de hacer que se traducen en una actitud

positiva que debe observar la autoridad, como es el caso del artículo 8º, que consagra del derecho de petición cuya obligación de hacer se materializa en que la autoridad debe de contestar en breve término dicha petición. O bien, la obligación de impartir en forma obligatoria educación primaria y secundaria a la población que requiera de este servicio, según consta en el artículo 3º, párrafo primero de la Constitución.

De no hacer, en su mayoría las prerrogativas del gobernado establecen este tipo de categorías generalmente son parámetros que el poder constituyente le fijó a los poderes constituidos.

Nos preguntamos entonces cuál sería el mejor instrumento normativo para consignar la salvaguarda de un derecho que constriña al poder público a verificarlo y cumplirlo. Estaremos acordes si la respuesta es una garantía constitucional, porque en ella el obligado es indiscutiblemente el Estado.

b) Objeto

El objeto de la garantía individual es en su caso el respeto o la restitución del derecho público subjetivo del gobernado tendiente a preservar su desarrollo y condición humanos.

Se habla de restitución cuando la garantía individual ha sido vulnerada por acto de autoridad, es entonces cuando el Estado se encarga de resarcir al titular de la garantía el daño que le ha inferido (esto se consigue a través del Juicio de Amparo, según se deduce del contenido de los artículos 103 fracción I y 107 de la propia Constitución).

Se respeta la garantía cuando el acto de autoridad es inminente y tiende, en caso de llevarse a cabo, a afectar la esfera jurídica del gobernado.

c) Fuente

Nos referimos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamiento de la más alta jerarquía en el que se han consignado esos respaldos hacia los derechos del hombre.

Atendiendo al principio de supremacía, contenido en el artículo 133 de la Ley fundamental concluimos que sólo la ley suprema puede consagrar esos derechos previendo las restricciones (limitaciones), o del caso de suspensión de los mismos. Cualquier cuerpo normativo que intente disminuirlos o alterarlos será inconstitucional.

Al estar consagradas las garantías individuales, no sólo el poder judicial federal o estatal está obligado a respetar las disposiciones constitucionales según se infiere del artículo antes

invocado; también corresponde a cualquier autoridad que ejerza sus funciones al momento de tomar su encargo y de ejercerlo, protestar el debido respeto a la Constitución y leyes que de ella deriven según se observa del artículo 128 de la Constitución.

En síntesis, la garantía individual es un derecho público subjetivo, porque al estar encuadrado en el campo del derecho constitucional y regular las relaciones entre el Estado y los particulares, el titular de la garantía tiene la potestad de hacer valer esos derechos (se trata de una facultad derivada de la norma).

Es originario y absoluto porque los derechos humanos son inherentes al individuo por el hecho de existir en sociedad, siendo oponibles a cualquier autoridad.

Nos corresponde estudiar la garantía social, en esta línea del pensamiento apreciamos que entre la garantía individual y aquella hay un nexo común, que sólo se distingue en función de los sujetos, pues en la garantía social éstos pertenecen o mejor dicho forman parte de una clase social determinada.

La doctrina consagra tres categorías, las que a su vez y en contraposición se presenta otras tantas en forma antagónica:

- La Obrera y Patronal
 - La Burócrata y el Estado como patrón
-

- La Clase Campesina y los latifundistas
- La Consumidora y la Productora

Los numerales 123 Apartados A y B, 27 y 28, respectivamente aluden a las categorías antes referidas.

Como se aprecia, entre cada una de estas clases hay desigualdad producto de la situación económica en la que éstas se encuentran: Unos detentan los medios de producción, en tanto, otros se ven obligados a dar su fuerza de trabajo a cambio de una remuneración.

Es incuestionable que entre estas categorías no sólo se presenta en lo cotidiano un desequilibrio económico sino también social, por tal motivo la ley tratando de equilibrar la balanza, se volvió proteccionista de los derechos de la clase económicamente débil respetando en lo posible la situación de hecho derivada de ser poseedor de los medios de producción.

La desigualdad económica a la luz de la norma constitucional social se convierte en igualdad jurídica, es decir, igualdad cuantitativa y cualitativa según sea la situación de iure en que se encuentre cada persona, tomándola como integrante de una clase social.

Las garantías sociales se convierten entonces en el instrumento para hacer frente a los actos del poder público, cuando éste, a través de sus autoridades, tenga que resolver una controversia

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

que se presente entre los elementos de cada grupo. Hemos de destacar que cuando se trata de hacerlos efectivos (los derechos), a través del juicio de amparo, en esta ley se tutelan de igual manera los derechos de la clase desprotegida, es decir, se salvaguardan con mayor cuidado los derechos de la clase obrera o de la campesina dada su condición socioeconómica.

Por cuanto al objeto de la garantía social, como ya manifestamos, es similar a la de la individual con el distinguo de que se salvaguardan los derechos del individuo tomándolo como parte que integra a una clase social.

Por cuanto a la fuente de la garantía social sigue siendo la Constitución Federal.

De las ideas que anteceden llegamos a las siguientes estimaciones:

Primera.- Si hay derechos de superior jerarquía debe de existir una norma del mismo rango que los regule.

Segunda.- Esa norma puede, según sea el caso, contener derechos individuales o sociales.

Tercera.- Serán derechos individuales los que afecten a una persona como entidad física o moral.

Cuarta.- Serán derechos sociales aquéllos que regulen la conducta de la persona repercutiendo en la clase social a la que éste pertenezca.

Quinta.- La asistencia social involucra derechos de un grupo delimitado por cuestiones de indole económica, luego esta agrupación es tan amplia y como clase puede quedar incluida cualquiera de las tres categorías antes indicadas, con la característica de que formen parte de una clase social económicamente débil.

Sexta.- La asistencia social al estar comprendida en la Constitución (como lo proponemos, obligaría al Estado a prestar los derechos médicos que requiere la sociedad por ser una garantía social).

3. EL RESGUARDO DE LAS GARANTIAS SOCIALES EN EL PACTO FEDERAL.

Como hemos podido apreciar, la norma fundamental consagra garantías individuales y sociales, las que tienen como propósito la tutela de los derechos irrenunciables del gobernado. No sería justo que en esta norma se contemplara el derecho a la asistencia social como una garantía de esta indole (social).

Consideramos que es una necesidad, y como cada necesidad requiere de un satisfactor en aras del bienestar común (lo que favorezca a un grupo o clase social), el constituyente permanente

deberá actualizar la Constitución insertando una norma que aluda a la asistencia social.

La sociedad con el paso del tiempo evoluciona cambiando las instituciones jurídicas que a su paso va generando, el derecho no puede quedar estático, debe de irse transformando en aras de una correcta justicia para todos; la Constitución Federal no escapa a la máxima de transformarse o convertirse en una norma vetusta sin aplicación alguna, por ello, el constituyente constituido está facultado para adicionar o reformar la ley suprema, criterio que se sostiene en lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución.

Pero nos preguntamos en qué artículo del pacto federal quedaría incluido el derecho a la asistencia social; en este caso nos inclinamos porque formara parte del 123, pues este numeral regula, como señalamos, las garantías sociales.

Debemos aclarar al lector que no debe confundirse el derecho a la salud pública, contenido en el artículo 4º de la ley suprema, como garantía individual de igualdad con el de la asistencia social. El primero sólo se enfoca a llevar a la población en general los servicios médicos y hospitalarios, el segundo, es más amplio, abarca otras áreas como son: Las guarderías, los centros de atención para ancianos o discapacitados, casas hogar, por citar algunos.

Nótese que la asistencia es además de médica, social, con ello queremos decir con un alto contenido de protección para ayudar a mejorar en la medida de lo posible algunos factores que por la situación económica de las personas les es imposible ascender a los servicios que proporciona (previo pago) la iniciativa privada.

Si se garantiza la asistencia social a los gobernados, el Estado tendrá que instrumentar y organizar un sistema que permita a la población que requiera de los servicios asistenciales, sean éstos médicos, de asesoramiento jurídico o de cualquier otra índole que repercutan en el desarrollo de un grupo social.

El derecho a la asistencia social, como rama del derecho social, intenta mejorar el nivel de vida de los desposeídos de aquéllos que dada su situación personal no pueden conseguir la prestación de servicios profesionales por carecer de los medios económicos para allegárselos, por eso propugnamos porque se eleve a rango constitucional este derecho, como sucede con el de la seguridad social para poder mejorar no sólo a una clase social como lo hemos venido reiterando, sino también la imagen del Estado, que como hemos venido apreciando en esta última década va perdiendo fuerza y credibilidad.

La asistencia social es hoy día un derecho inherente al individuo, no es una recompensa o dádiva que el Estado pueda dar o quitar a su arbitrio, se trata de un beneficio que debe ser exigido al Estado por sus gobernados.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El derecho social se integra por un conjunto de disciplinas, cuyo común denominador es el de tutelar y otorgar el mayor y mejor número de derechos en favor de las clases desprotegidas.

SEGUNDA.- Dentro de las ramas que componen al derecho social destaca el derecho a la asistencia social, disciplina jurídica que procura, a través de sus normas, mejorar las condiciones y nivel de vida de los destinatarios de la norma.

TERCERA.- El derecho a la asistencia social surge aparejado a una serie de fenómenos, en los que se aprecia la inconformidad por la opresión de una clase social y se exige de sus componentes el respeto sin restricción alguna a las prerrogativas a que se tiene derecho por formar parte de una clase social determinada.

CUARTA.- La evolución del derecho a la asistencia social se instrumentó en normas, en ocasiones aisladas, que regularon conductas en favor de la prestación de servicios médicos, hospitalarios y en general de aquellos servicios en que algunas personas están incapacitadas económicamente para sufragarlas.

QUINTA.- La asistencia social no se encuentra regulada actualmente en el pacto federal, pues se confunde con el derecho a la salud pública contenido en el artículo 4º, o bien con el derecho a la seguridad social contemplado en el 123.

SEXTA.- Creemos indispensable que se estructure la dispersión normativa que, a propósito de la asistencia social, existe con la finalidad de integrar la prestación de servicios a la población en general, particularmente los que hemos catalogado como personales y no personales.

SEPTIMA.- Es oportuno delimitar los niveles médico, de población y de vivienda con el propósito de estructurar programas que tiendan a la satisfacción de las necesidades de la población en estas áreas que en nuestro concepto son estratégicas.

OCTAVA.- A nivel internacional los organismos de esta índole que coadyuvan en mejorar las condiciones de vida de determinado estado o región del mundo, se encuentran imposibilitados por cuestiones políticas o de financiamiento para aplicar y hacer efectivas las políticas que a estos órganos del derecho internacional público les compete.

NOVENA.- La causa fundamental de la desigualdad entre los individuos de una sociedad es netamente económica, de ellas se deriva

la falta de oportunidad para mejorar los niveles e índice de vida de la población.

DECIMA.- La asistencia social por su importancia, debería de estar resguardada por una garantía contenida en el artículo 123 de la Constitución.

DECIMOPRIMERA.- Las conclusiones novena y décima nos permiten proponer la creación, sea de una fracción que se inserte en el artículo 123, apartado "A" de la Constitución, que regulen una norma social, el derecho a la asistencia social previendo como obligación del Estado, la de suministrar los satisfactores que permitan a los grupos sociales económicamente débiles, servicios de orden médico, hospitalario inclusive económico. Esta labor también podría ser sugerida como apoyo del sector privado.

Con lo anterior no queremos que el Estado se convierta en un Estado paternalista, más bien se busca, con esta adición a la ley, que la distribución de la riqueza sea justa y equitativa y vaya dirigida a apoyar a los sectores desprotegidos de la población, haciendo una labor social, humana y altruista en la que participe toda la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

- Arce Cano, Gustavo. Los Seguros Sociales en México. Edit. Botas, México 1944.
 - Barroso Figueroa, José. Derecho Internacional del Trabajo. Edit. Porrúa, S.A., México 1987.
 - Camargo, Pedro Pablo. Tratado de Derecho Internacional. T. II. Edit. Temis Librería, Bogotá, Colombia 1983.
 - Carrillo Prieto, Ignacio. Las Humanidades en el Siglo XX. T. I. (El Derecho), U.N.A.M., México 1979.
 - Castorena Zavala, Jesús. Manual de Derecho Obrero. Edit. Fuentes Impresores, S.A., México 1973.
 - Cavazos Flores Baltazar. 35 Lecciones de Derecho Laboral. Edit. Trillas, México 1982.
 - De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Edit. Porrúa, S.A., México 1969.
 - Delgado Moya, Rubén. El Derecho Social del Presente. Edit. Porrúa, S.A., México 1977.
 - Díaz Cisneros, César. Derecho Internacional Público. 2ª ed. Tipográfica Editora, Buenos Aires, Argentina 1966.
 - Ferrari, Francisco De. Derecho del Trabajo. Vol. I. Ediciones Depalma, Buenos Aires 1976.
 - Fix-Zamudio, Héctor. Introducción al Derecho Procesal Social. Edit. Tecnos. Madrid, España 1977.
 - Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 31ª ed. Edit. Porrúa, S.A., México 1992.
 - González Calvin, José. Previsión Social. Academia de Ciencias Económicas. Ediciones Especiales. Edit. Lozada, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1946.
 - González Díaz Lombardo, Francisco. Curso de Seguridad Social Mexicana. U.N.A.M., México 1963.
 - _____ . El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. 2ª ed. U.N.A.M., México 1978.
-

- La Torre, Angel. Introducción al Derecho. 6ª ed. Edit. Ariel, Barcelona, España 1984.
- López Rosado, Diego. Los Problemas Económicos de México, Textos Universitarios, U.N.A.M., México 1979.
- Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo. Edit. Harla, México 1991.
- Mendieta y Núñez, Lucio. El Derecho Social. Edit. Porrúa, S.A., México 1978.
- Mestre Rocci, Cores. El Sistema Sanitario y la Salud. Edit. Salvat, Madrid, España 1982.
- Pereira, Waldo A. La Seguridad Social en Chile. Edit. Escuela Nacional de Artes Gráficas, Santiago de Chile 1950.
- Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. 5ª ed. Edit. Porrúa, S.A., México 1976.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Edit. Harla, México 1991.
- Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. T. I. Edit. Porrúa, S.A., México 1979.
- _____ . Derecho Social Mexicano. Edit. Porrúa, S.A., México 1978.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 107ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México 1994.
 - Legislación sobre Derechos Humanos. 2ª ed. Edit. Porrúa, S.A., México 1994.
 - Ley del Seguro Social. 54ª ed. Edit. Porrúa, S.A., México 1994.
 - Ley General de Salud. 11ª ed. Edit. Porrúa, S.A., México 1994.
-