

19
2Es.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

“EL TRABAJO EN LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA”

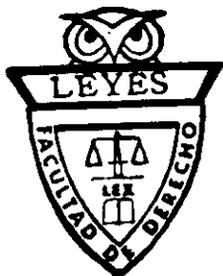
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LAURA *Catalina* ALTAMIRANO CARREÑO

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



ASESORA: LIC. MARTHA RODRIGUEZ.

CIUDAD UNIVERSITARIA

1998

268299



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.

A la memoria de mi abuelito Juan que fue quien me impulsó a retomar los estudios.

A mi padre :

A tí, que siempre has sido mi mejor amigo y has estado a mi lado en mis fracasos y mis triunfos, apoyándome, confiando en mí y enseñándome que la vida hay que disfrutarla en todo momento, porque ésta no es un "Ensayo", porque siempre has sido mi mejor ejemplo de fortaleza y constancia, porque tu eres parte de este logro, porque te amo, gracias.

A mi madre :

Por creer en mí, por tu inmenso sacrificio por sacarme adelante, por tu comprensión, porque tu amor ha sido siempre mi ángel protector, porque tu bondad, tu capacidad de amar y perdonar te hacen sublime ante mis ojos, porque en este triunfo tu contribuiste, para tí mi agradecimiento y amor eternos.

A mis hermanos, familiares, y amigos que me apoyaron y me impulsaron a continuar estudiando y que han estado a mi lado en las buenas y en las malas, mi más profundo agradecimiento y cariño.

A mi Universidad por abrirme sus puertas y darme la oportunidad de convertirme en profesionista, mi compromiso eterno de enaltecer su nombre. A todos y cada uno de los Catedráticos de esta magna Casa de Estudios por compartir conmigo sus conocimientos mi agradecimiento eterno. A la Lic. Margarita Fuchs Bobadilla por brindarme además su amistad, mi más sincero agradecimiento y cariño. A la Lic. Martha Rodríguez, que me asesoró en la elaboración de esta Tesis, mil gracias.

INDICE

INTRODUCCION

IV

CAPITULO PRIMERO

1.-MARCO CONCEPTUAL:	1
1.1. DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO	1
1.2. RELACION DE TRABAJO	4
1.3. CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO	7
1.4. TRABAJADOR	9
1.5. PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES	11
1.6. PRESTACION DE SERVICIOS VOLUNTARIOS	12
1.7. PATRON	13
1.8. PATRONATO	14
1.9. INSTITUCION	15
1.10. EMPRESA	16
1.11. INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA	18
1.12. ASOCIACIONES	20
1.13. JUNTA	21
1.14. JUNTA DE ASISTENCIA PRIVADA	22

CAPITULO SEGUNDO

2.-ANTECEDENTES DEL DERECHO LABORAL Y DE LA ASISTENCIA PRIVADA EN MEXICO:	24
2.1. EPOCA PRECOLONIAL	25
2.2. EPOCA COLONIAL	30
2.3. LA INDEPENDENCIA DE MEXICO	40
2.4. LA REFORMA	47

2.5. EL PORFIRIATO	53
2.6. LA CONSTITUCION DE 1917	59

CAPITULO TERCERO

3. MARCO JURIDICO:	67
3.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	67
3.1.1. ARTICULO 4° PARRAFOS 3 Y 5 EN MATERIA DE SALUBRIDAD	68
3.1.2. ARTICULO 73, FRACCION XVI, EN RELACION A LA SALUBRIDAD	75
3.2. LEY GENERAL DE SALUD	82
3.3. CODIGO CIVIL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL EN RELACION CON LA PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES	91
3.4. LEY FEDERAL DEL TRABAJO	93
3.5. LEY DE INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL	97

CAPITULO CUARTO

4.- EL TRABAJO EN LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA:	100
4.1. LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA Y LA JUNTA DE ASISTENCIA PRIVADA EN LA ACTUALIDAD	102
4.1.1. LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA	102
4.1.2. LA JUNTA DE ASISTENCIA PRIVADA	121

4.2. EL TRABAJO EN LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA	131
4.3. TRABAJOS ESPECIALES EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO	133
4.4. PROPUESTA DE LA INCLUSION DE UN CAPITULO ESPECIAL EN LA LEY LABORAL, QUE REGULE EL TRABAJO EN LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA	136
4.5. FUNDAMENTOS	142
4.5.1. JURIDICOS	143
4.5.2. SOCIO-ECONOMICOS	145
CONCLUSIONES	148
BIBLIOGRAFIA	153

INTRODUCCION

El tema de las Organizaciones Civiles No Gubernamentales, se ha vuelto uno de los principales puntos de interés, tanto de diversas instancias gubernamentales como de la iniciativa privada, motivo por el cual se han realizado conferencias, congresos, debates, simposios y diversas reuniones con el objeto de establecer un marco jurídico que las regule, así, hay varias propuestas en el sentido de que, deben reformarse algunos preceptos constitucionales y elaborarse una legislación especial que rija a dichas organizaciones en todos sus aspectos. Nosotros consideramos que no es necesaria la creación de una nueva ley que las reglamente, sino que, lo único que hay que hacer, es realizar una revisión profunda de las leyes ya existentes y adecuarlas al siglo que está por comenzar y, en todo caso, incluir dentro de esas leyes, capítulos especiales que regulen a estos organismos en materias específicas, como la laboral, la fiscal, etc.

En ese orden de ideas y, a través del desarrollo de la presente investigación, podremos observar las diferentes etapas del Derecho del Trabajo, iniciando con un Marco Conceptual en donde definiremos algunos conceptos para establecer las diferencias entre una Empresa y una Institución de Asistencia Privada; asimismo, nos

referiremos a los antecedentes del Derecho Laboral en México, en la Epoca Precolonial, durante la Colonia, la Independencia, la Reforma, el Porfiriato, hasta llegar a la Constitución de 1917, para después hacer un breve estudio sobre el surgimiento de las Instituciones de Asistencia Privada, lo que nos ayudará a comprender la importancia de incluir un capítulo especial en la Ley Laboral, que regule el trabajo en este tipo de Instituciones así como en las Organizaciones Civiles análogas.

La elección del presente tema a desarrollar, se debe al gran auge que han adquirido en los últimos tiempos estos organismos considerados de utilidad pública, los cuales, por su misma naturaleza y sus fines, requieren de un tratamiento especial en la Ley Laboral que, dentro de un marco institucional, establezca los derechos y obligaciones de las partes apegados a la situación que vivimos actualmente, sin que esto implique la creación de una nueva legislación que coarte el libre actuar de dichos organismos.

CAPITULO PRIMERO

"MARCO CONCEPTUAL"

En este Capítulo se verán diversas definiciones de los temas que abordaremos en el presente trabajo, incluyendo la opinión de algunos estudiosos de la materia, así como los conceptos legales. De esta manera, al establecer lo que es el Derecho Individual de Trabajo, la Relación de Trabajo, el Contrato Individual de Trabajo, los sujetos del Derecho Individual de Trabajo, las diferencias que hay entre un trabajador, un prestador de servicios profesionales y un voluntario, así como lo distinto que son una Institución y una Empresa, podremos llegar a comprender la importancia de establecer normas especiales de trabajo en las Instituciones de Asistencia Privada.

1.1. DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO

El Trabajo es el esfuerzo humano para la producción de riqueza, en él se combinan, en diversas proporciones, la fuerza física y las facultades intelectuales del hombre, según el predominio de estos

elementos, se clasifica en "manual" o "intelectual" (de invención y de dirección).

La Ley Federal del Trabajo, en el segundo párrafo del Artículo 8 prescribe que trabajo es "toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio."

En ese orden de ideas, el Lic. Sánchez Alvarado define al Derecho del Trabajo como el "Conjunto de principios y normas que regulan en sus aspectos individual y colectivo las relaciones entre trabajadores y patrones, sólo entre trabajadores, sólo entre patrones, mediante la intervención del Estado para proteger y tutelar a quien preste un servicio subordinado, garantizándole condiciones dignas y decorosas que como ser humano le corresponden, y posibilitándole los medios para que alcance su destino"¹

De la definición anterior, podemos destacar que el Derecho del Trabajo regula las relaciones laborales en dos aspectos: individual y colectivo; nosotros sólo aludiremos al primero por ser el tema que nos ocupa.

¹ SANCHEZ ALVARADO, Alfredo, Apuntes de Clases de Derecho del Trabajo I, Tomadas el 16 de abril de 1993 en la Facultad de Derecho de la U.N.A.M.

Al hablar de Derecho Individual de Trabajo nos referimos a la relación laboral que se establece entre un individuo que presta sus servicios subordinadamente a uno o varios patrones, determinándose las condiciones en que se presta el trabajo. El Maestro Mario de la Cueva señala que "Derecho Individual de Trabajo es la suma de principios, normas e instituciones que regulan el nacimiento, la vida y la extinción de las relaciones individuales de trabajo, determinan las condiciones generales para la prestación del trabajo; fijan los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los patrones y señalan las normas particulares para algunas formas de prestación del trabajo".²

Nosotros definimos al Derecho Individual del Trabajo como el conjunto de principios y normas que regulan las relaciones individuales de trabajo mediante la intervención del Estado, para proteger y tutelar a quien preste un servicio subordinado, garantizándole condiciones dignas y decorosas que como ser humano le corresponden y posibilitándole los medios para que alcance su destino.

² DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Décima Segunda edición, Porrúa, México, 1990, p. 179.

1.2. RELACION DE TRABAJO

El concepto de "Relación de Trabajo" ha sido en muchas ocasiones confundido con la figura del contrato, y en torno a la relación entre trabajador y patrón se han suscitado diversas controversias para determinar su naturaleza jurídica: unos sostienen la Teoría Contractualista y otros la Relacionista.

Al respecto, el maestro Alberto Trueba comenta que: "la teoría contractualista se originó en la tradición civilista, pues los códigos civiles reglamentaban el contrato de trabajo en el cual imperaban los principios de igualdad de las partes y de autonomía de la voluntad. La teoría relacionista consistía en la incorporación del trabajador a la empresa, de donde deriva la prestación de servicios y el pago del salario, estimando la relación de trabajo acontractual, gobernada por el derecho objetivo proteccionista del trabajador."³

A nuestro juicio, ambas teorías son erróneas, ya que la relación de trabajo generalmente es originada por un contrato, ya sea expreso o tácito, que genera la prestación de servicios.

³ TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo I, Segunda Edición, Porrúa, México, 1979, p.47.

El Maestro Cabanellas señala que "Podemos aceptar el término relación de trabajo en dos acepciones:

- a) La Restringida, para designar una efectiva prestación de trabajo, en todos los casos, exista contrato de trabajo o no, sea éste nulo o impuesto, comprendiendo la asunción por parte del trabajador de su empleo o de la realización efectiva de su actividad;
- b) La Amplia, para designar la sucesión de servicios prestados por un mismo trabajador a una empresa, con prescindencia de las diversas modalidades y cambios producidos por la alteración en la propiedad de aquél".⁴

El Maestro Mario de la Cueva señala que Relación de Trabajo "Es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un servicio subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dió origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de Derechos Sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios

⁴ CABANELLAS, Guillermo, Tratado de Derecho Laboral, Tomo II. Volumen I. Tercera edición. Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1988, p. 60.

internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias".⁵

La Ley Federal del Trabajo, en su Artículo 20, señala que se entiende por relación de trabajo, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario, es decir, la relación de trabajo se perfecciona con la simple prestación del servicio aunque no se haya hecho constar por escrito en un contrato, ya que ambos producen los mismos efectos, y aún más, se presume la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe, y la falta de contrato escrito no priva al trabajador de los derechos que derivan de las normas de trabajo y de los servicios prestados.

Con lo anterior, definimos la Relación de Trabajo como una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrón por la prestación de un servicio personal subordinado, mediante el pago de un salario; y así tenemos que la Relación de Trabajo se integra con los siguientes elementos:

- **PRESTACION:** Es la cosa o servicio que una persona dá o promete a otros a cambio de algo.

⁵ cf. DE LA CUEVA, Mario, op. cit., p. 187.

- **TRABAJO:** Prestación de un servicio personal y subordinado a una persona mediante el pago de un salario.
- **PERSONAL:** Relativo a la persona o propio o particular de ella. Cabe señalar que los derechos y obligaciones de los trabajadores no son transferibles ni renunciables.
- **SUBORDINADO:** Entendiendo por Subordinación un poder jurídico de mando que tiene el patrón correlativo a un deber de obediencia de quien presta el servicio.
- **SALARIO:** Es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo.

1.3. CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO

A diferencia de la materia civil, en el campo del trabajo, el contrato es sólo un medio de prueba en cuanto a las condiciones de trabajo, y a falta de éste, probando el vínculo jurídico laboral, se prueba la condición de trabajo. En Derecho Laboral, los contratos que se celebran son de trabajo, pudiendo ser éstos individuales o

colectivos, pero sólo nos referiremos al Contrato Individual de Trabajo por ser éste el tema que nos ocupa.

El Maestro Guillermo Cabanellas señala que "Contrato Individual de Trabajo es el celebrado por un solo trabajador, que tiene en vista una prestación de servicios sin relación en cuanto a los mayores o menores beneficios que pueda percibir del trabajo que realicen los demás trabajadores al servicio del mismo patrono"⁶

Por su parte, el Dr. José Dávalos dice que el "Contrato Individual de Trabajo es la obligación de prestar un trabajo personal subordinado a otra persona que se obliga a pagar un salario".⁷

La definición anterior coincide con lo que establece la Ley Federal del Trabajo, que prescribe que Contrato Individual de Trabajo es aquel por el que una persona se obliga a prestar a otro un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

Podemos señalar que Contrato Individual de Trabajo es el acuerdo por virtud del cual, una persona se obliga a prestar a otra, un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

⁶ cf. CABANELLAS, Guillermo, op. cit., p. 298.

⁷ DAVALOS, José, Derecho del Trabajo I, Cuarta edición, Porrúa, México, 1992, p. 108.

En materia de Trabajo no son aplicables todos los supuestos establecidos como requisitos para la celebración de un contrato de naturaleza Civil, ya que como se dijo con antelación, la relación de trabajo y el contrato producen los mismos efectos.

1.4. TRABAJADOR

Anteriormente dijimos que trabajo es el esfuerzo humano para la producción de riqueza, en donde se combinan la fuerza física y las facultades intelectuales del hombre, y así tenemos que uno de los sujetos individuales del Derecho del Trabajo es el Trabajador.

El Maestro Cabanellas señala que "Trabajador es el sujeto del Contrato de Trabajo que realiza su prestación, manual o intelectual, fuera del propio domicilio, bajo la dirección ajena y percibiendo por tal concepto un salario o jornal, de acuerdo con lo convenido o con el uso o costumbre".⁸

⁸ cf. CABANELLAS, Guillermo, op. cit., p. 211.

El Maestro Mario de la Cueva nos dice que "Trabajador es el sujeto primario de las relaciones de trabajo"⁹

Por su parte, el Dr. Dávalos señala que "Trabajador son todas aquellas personas que con apego a las prescripciones de una Ley, entregan su fuerza de trabajo al servicio de otra".¹⁰

Ahora bien, la Ley Federal del Trabajo, en su Artículo 8, prescribe que trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

Definimos al trabajador, como la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario; pudiendo ser de las siguientes categorías:

- TRABAJADOR DE BASE: Es aquel cuya contratación es por tiempo indeterminado y sus funciones son de naturaleza general.

- TRABAJADOR DE CONFIANZA: Esto depende de la naturaleza de las funciones que desempeña, como son

⁹ cf. DE LA CUEVA, Mario, op. cit., p. 152.

¹⁰ cf. DAVALOS, José, op. cit., p.90.

las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón.

- TRABAJADOR INTERINO: Es aquel que en ausencia de otro trabajador, realiza el trabajo de éste por un tiempo determinado, hasta que el titular del puesto se reintegre a su empleo.

- TRABAJADOR DE TEMPORADA: Es aquel que por la naturaleza del trabajo presta sus servicios por un tiempo y obra determinados.

- TRABAJADOR EVENTUAL: Es aquel que presta sus servicios para cubrir un evento determinado, pudiendo ser éste de uno o más días.

1.5. PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES

El Código Civil vigente para el Distrito Federal no establece un concepto de lo que es la prestación de servicios profesionales.

Sin embargo, el Lic. Zamora y Valencia señala que la Prestación de Servicios Profesionales, es "Aquella por virtud de la cual una persona llamada profesional o

profesor se obliga a prestar un servicio técnico en favor de otra, llamada cliente, a cambio de una retribución llamada honorario".¹¹

Consideramos la prestación de servicios profesionales, como los servicios técnicos que se obliga a prestar una persona física en nombre propio, en favor de otra persona física o moral que se aprovecha u obtiene un beneficio de este servicio, a cambio del pago de honorarios, sin que implique una relación laboral.

1.6. PRESTACION DE SERVICIOS VOLUNTARIOS

La Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, al referirse a la prestación de servicios voluntarios, la define como las aportaciones en servicios de colaboradores voluntarios, que con el ánimo exclusivo de prestar asistencia privada, destinan parte de su tiempo a realizar actividades personales sin remuneración, que permitan el cumplimiento de los objetivos de una asociación o fundación.

¹¹ ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Angel, Contratos Civiles, Segunda edición, Porrúa, México, 1985, p. 205.

Definimos la prestación de servicios voluntarios, como la aportación gratuita de servicios que brindan determinadas personas a organizaciones civiles filantrópicas, con el único ánimo de coadyuvarlas a cumplir con los fines propios de dichos organismos.

1.7. PATRON

Los sujetos del Derecho del Trabajo se dividen en: Individuales, que como su nombre lo dice, son aquellos que están conformados por una sola persona, y Colectivos, que son aquellos que se integran con dos o más personas, en ambos casos pueden ser personas físicas o jurídicas. Dentro de los sujetos individuales, además del trabajador, encontramos al Patrón.

El Maestro Dávalos señala que "Patrón es la persona que recibe los servicios del trabajador".¹²

El Maestro Néstor de Buen nos dice que "Patrón es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero, que trabaja en su beneficio, mediante retribución".¹³

¹² DAVALOS, José, op. cit., p. 97

¹³ DE BUEN, Néstor, Derecho del Trabajo, Tomo I, Cuarta edición, Porrúa, México, 1981, p. 453.

La Ley Federal del Trabajo en su Artículo 10, prescribe que Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

Por lo anterior concluimos que patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores en su beneficio, mediante el pago de un salario.

1.8. PATRONATO

La Ley de Instituciones de Asistencia Privada, señala que son patronos las personas a quienes corresponde la representación legal y la administración de las Instituciones de Asistencia Privada. El conjunto de patronos de dicha Institución se denomina Patronato.

Consecuentemente con lo anterior, el Patronato constituye el órgano principal de las Instituciones de Asistencia Privada, pero pueden establecerse, de acuerdo con las necesidades de cada Institución, órganos subordinados auxiliares.

Tienen ese carácter y se consideran como formando parte del personal de confianza, los directores, administradores, contadores, auditores, cajeros, tesoreros, peritos, valuadores, médicos, enfermeros y farmacéuticos de sus establecimientos, el personal docente de las escuelas y, en general, el personal que dependa directamente del órgano principal encargado de realizar los fines de la Institución.

Consideramos que el Patronato, es el órgano superior dentro de las Instituciones de Asistencia Privada, a cuyo cargo está la representación legal y la administración de estas últimas.

1.9. INSTITUCION

Gramaticalmente, la palabra Institución significa "establecimiento o fundación de una cosa, y el mismo vocablo en plural, Instituciones, se refiere a la colección metódica de los principios de una ciencia o arte".¹⁴

Encuadramos a las Instituciones, como fundaciones, asociaciones o corporaciones sin finalidades lucrativas, constituídas para la consecución de fines generalmente benéficos a la sociedad, de enseñanza

¹⁴ Diccionario Práctico Larousse, Décima Séptima edición, Larousse, México, 1983, p. 304.

educativa o de desarrollo social, utilizándose en ocasiones como sinónimo de Instituto.

Por ello las Instituciones son personas jurídicas sin finalidades lucrativas, constituídas para realizar actividades básicamente de beneficencia pública.

1.10. EMPRESA

Tradicionalmente se entiende por "Empresa", la unidad económica de tipo capitalista, caracterizada por la organización de diversos elementos (capital, trabajo y técnica), bajo la dirección de un empresario que puede ser una persona física o jurídica (sociedad) y cuya finalidad es la realización de una actividad industrial o comercial o la prestación de un servicio con ánimo de lucro.

" En una economía competitiva, la empresa se caracteriza teóricamente, por su independencia frente al poder público y su imposibilidad de poder controlar los precios. En las economías socialistas, la empresa es una unidad de producción con autonomía limitada, que debe

conseguir con los medios que le son atribuidos, determinados objetivos productivos."¹⁵

El Maestro Trueba Urbina señala que "Empresa es la persona jurídica, susceptible de derechos y obligaciones frente a sus trabajadores y para el efecto de que, con personalidad jurídica o sin ella, responda a aquéllos para el pago preferente de sus créditos".¹⁶

Por su parte, el Maestro Mario de la Cueva nos dice que "Empresa es la encarnación de la idea general, de la que surgió en la mente del empresario; es la unidad que lo comprende todo; la reunión del conjunto de elementos de orden material, humano y espiritual; estos es, el capital, el trabajo y la voluntad y el genio del empresario".¹⁷

El Diccionario Jurídico Espasa, designa la empresa como: "la unidad organizativa y autónoma dedicada a la producción de bienes o al mantenimiento o prestación de ciertos servicios, dirigidos al consumo de la comunidad y en cuyo seno se desarrollan las relaciones laborales y con una finalidad lucrativa, pudiendo gozar o no de personalidad jurídica propia."¹⁸

¹⁵ LOZANO GRACIA, Antonio, Apuntes del Curso de Teoría Económica tomados el 9 de enero de 1991 en la Facultad de Derecho de la U.N.A.M.

¹⁶ TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo I, Segunda edición, Porrúa, México, 1979, p. 51.

¹⁷ cf. DE LA CUEVA, Mario, op. cit., p. 169.

¹⁸ Diccionario Jurídico Espasa, Espasa Calpe, España, 1991, p. 723.

En ese orden de ideas, el Artículo 16 de la Ley Federal del Trabajo, señala que empresa es la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios.

La empresa es definida regularmente como una unidad económica de producción de bienes o prestación de servicios con fines lucrativos, en cambio las instituciones son organizaciones sin finalidades lucrativas que generalmente realizan actividades benéficas, siendo estos dos puntos la principal diferencia que existe entre una empresa y una institución.

Determinamos que Empresa es la persona jurídica con finalidades lucrativas, de producción de bienes o prestación de servicios, donde se desarrollan las relaciones laborales, mediante la combinación de sus principales elementos: el capital y el trabajo.

1.11. INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA

Al hablar de Instituciones de Asistencia nos estamos refiriendo a fundaciones, asociaciones o corporaciones que cuidan, socorren o ayudan a cierto tipo

de personas en determinadas circunstancias. Dichas Instituciones pueden ser públicas o privadas, aludiremos a estas últimas por ser el tema que nos ocupa.

Al encuadrarnos en las Instituciones de Asistencia Privada, nos referimos solamente a aquellas organizaciones fundadas para beneficiar a determinadas personas que se encuentran dentro de los supuestos que constituyen el fin propio o particular de dichas Instituciones.

La Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, en su Artículo 1o., define a las Instituciones de Asistencia Privada como entidades jurídicas que con bienes de propiedad particular ejecutan actos con fines humanitarios de asistencia, sin propósito de lucro y sin designar individualmente a los beneficiarios. Asimismo, en su Artículo 3o. señala que dichas Instituciones pueden ser fundaciones o asociaciones.

Con lo anterior, definimos a las Instituciones de Asistencia Privada como organizaciones dotadas de personalidad jurídica sin finalidades lucrativas, constituídas para la realización de actos humanitarios.

1.12. ASOCIACIONES

La Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, señala en su Artículo 5° que son Asociaciones las personas morales que por voluntad de los particulares, se constituyan en los términos de dicha Ley, y cuyos miembros aporten cuotas periódicas para el sostenimiento de la Institución, sin perjuicio de que pueda pactarse que los asociados contribuyan además con servicios personales.

Por otro lado, el Código Civil vigente para el Distrito Federal, prescribe en su Artículo 2670 que, cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la Ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación.

Consideramos que la Asociación es la persona moral dotada de personalidad y capacidad jurídica propia, constituida para un fin determinado, sin ánimo de lucro.

1.13. JUNTA

Etimológicamente, la palabra "Junta" significa reunión de varias personas para tratar un asunto, pero también es el nombre que se dá a ciertos órganos administrativos, éste es el sentido que le daremos a tal vocablo.

Así tenemos que la Junta es un organismo que se encarga de administrar, asesorar o vigilar los actos de determinadas organizaciones, ya sean públicas o privadas, con el objeto de coadyuvarlas a la realización de sus fines o a dirimir controversias.

Por ello, dicho órgano administrativo puede estar integrado por miembros de una asociación o fundación, en el caso de Instituciones Privadas, o por personas ajenas a ellas, pero también por autoridades gubernamentales, o lo que generalmente sucede, la Junta se integra tanto con representantes de los particulares, miembros o no de la Institución, como con representantes del Gobierno.

1.14. JUNTA DE ASISTENCIA PRIVADA

Como se vió anteriormente, la Junta es un órgano administrativo encargado de asesorar, administrar o vigilar a ciertas organizaciones. En el caso de la Junta de Asistencia Privada, ésta es un órgano administrativo que asesora y vigila a las Instituciones de Asistencia Privada, siendo su principal función la vigilancia de la administración de dichas Instituciones.

La Ley de Instituciones de Asistencia Privada señala en su Artículo 83, que la Junta de Asistencia Privada es un órgano administrativo desconcentrado por función, jerárquicamente subordinado al Departamento del Distrito Federal, por medio del cual, el poder público ejerce la vigilancia y asesoría que le compete sobre las Instituciones de Asistencia Privada que se constituyan conforme a lo establecido en la propia Ley.

Por lo expuesto, podemos percatarnos de las diferencias que existen entre las Instituciones de Asistencia Privada y las empresas, entre los miembros del Patronato de estas Instituciones y la figura del patrón; en ambos casos, los conceptos y los objetivos son completamente distintos, ya que, mientras los patrones de una empresa persiguen fines lucrativos y de beneficio personal, valiéndose de la prestación de servicios de

diversos trabajadores, las Instituciones y sus miembros tienen como objetivo primordial, brindar servicios básicos en beneficio de la colectividad, principalmente de la de escasos recursos, apoyándose de las labores de una variada gama de prestadores de servicios, con fines exclusivamente humanitarios y sin ánimo de lucro, es por esto que concluimos que deben tener un tratamiento especial en nuestra Legislación Laboral.

CAPITULO SEGUNDO

"ANTECEDENTES DEL DERECHO LABORAL Y DE LA ASISTENCIA PRIVADA EN MEXICO"

En el presente Capítulo veremos que, en la historia de la humanidad, en todos los tiempos y culturas, la posesión de los satisfactores siempre ha estado desigualmente distribuída, existiendo por lo tanto estratos de población con distintos niveles de posesión de satisfactores, con grupos de población sin acceso a los mismos, que al exagerarse sus carencias, se hace presente el fenómeno de la marginación o el rezago, dando esto origen a la creación de instituciones como la Encomienda, la Esclavitud, y los Obrajes, entre otras, de las cuales muchas se instituyeron justificadas en la evangelización y en el mejor desarrollo económico, político, social y cultural del país, pero en agravio de los naturales que, en ocasiones, fueron defendidos y protegidos por misioneros. Con el tiempo, se redactan algunos documentos que pretenden combatir estas injusticias, así tenemos que durante la Colonia surgen las Leyes de Indias, que más que nada, contenía ideas religiosas que el conquistador jamás

cumplió; posteriormente, Morelos dá a conocer el documento denominado "Sentimientos de la Nación", que sirvió de base a la futura Constitución, hasta llegar a la propia y actual Constitución de 1917. También veremos que la Asistencia Privada nace durante la época Colonial, cuando los religiosos movidos por la misericordia, asistieron a miles de indígenas desprotegidos y enfermos, consistiendo originalmente la Asistencia, en atención y cuidados médicos fundándose el Hospital de Jesús como la primera Institución de Asistencia Privada, y con el tiempo, empiezan a surgir las demás Instituciones de Asistencia Privada, teniendo como órgano administrativo y de vigilancia a la Junta de Asistencia Privada.

2.1. EPOCA PRECOLONIAL

El Estado Mexicano estuvo ocupado en la época prehispánica por numerosas tribus indígenas, algunas de ellas formaban cazicagos; otras reinos más o menos extensos; y otras estaban en estado nómada y salvaje, recorriendo determinadas regiones sin ofrecer una organización definida.

Sin embargo, en lo general, en las antiguas civilizaciones o culturas, la Asistencia Social era

concebida como una obligación del Estado, el que velaba por todos los integrantes de su comunidad, no permitiendo las carencias individuales.

El Maestro Jesús Carabes señala que "El Maestro Antonio Caso consideraba que sólo el de los Aztecas podía considerarse propiamente Estado. Lo que sabemos de cierto sobre todos estos pueblos, es lo consignado en las crónicas antiguas, que no son sino el relato de sus tradiciones, o la descripción del estado que guardaban en la época de la Conquista Española".¹⁹

El Imperio Azteca estaba integrado por Instituciones Religiosas, Militares y Administrativas de carácter permanente; sostenido por la fuerza espiritual de sus creencias, la productividad de su trabajo y la fuerza de las armas, por medio de las cuales exigía tributos a los pueblos sometidos. Este pueblo, guerrero por naturaleza, mantenía una Asistencia Social integral, que cubría las necesidades del hombre desde su nacimiento hasta su muerte.

Al respecto, el Dr. José Camarena nos dice que "El niño, al nacer, era sometido a exámenes y pruebas, como puede observarse en las lápidas de Sachila (antecedente histórico más remoto de la época Procolombina, de la historia clínica de un recién nacido), pruebas que, ahora

¹⁹ CARABES PEDROZA, Jesús, Historia Activa de México, Progreso, México, 1985, pp. 24 y 25.

sabemos, eran de resistencia, que detectaban en el niño alguna malformación congénita interna importante.

El Estado continuaba con la educación del niño y del joven, el que bajo el cuidado del Huehuetetl, el maestro, el viejo, el que todo lo sabe, lo guiaba y educaba en cualquiera de las dos escuelas que había, Calmecac y Telpochcallis, en las cuales el joven era conducido en sus primeros conocimientos fuera del medio familiar, capacitando sacerdotes, cazadores y guerreros, de acuerdo a las necesidades de la sociedad, favoreciendo la permuta de bienes".²⁰

De igual forma, el Estado sostenía asilos para viejos guerreros y ancianos que ya no estaban en condiciones de prestar ningún tipo de servicio.

El Maestro Mendieta y Núñez señala que "No tenemos noticias exactas sobre las condiciones de trabajo en la época precolonial. La sociedad había alcanzado suficiente complejidad para ofrecer, como ofrecía, una variada división en las ocupaciones.

Nada sabemos de las horas de trabajo y de los salarios, nada respecto de las relaciones contractuales entre los trabajadores y sus patrones, no obstante que, a

²⁰ CAMARENA BOLAÑOS, José M., La Asistencia Social Pública y Privada, Memorias del Primer Simposium Sobre Asistencia Social Privada, Bufete de Ediciones, México, 1986, p. 28.

pesar de la institución de la esclavitud, debió ser frecuente el contrato de trabajo con los artesanos y obreros libres.

Los aztecas en general, dependiendo del oficio al que se dedicaban, formaban gremios. Cada gremio tenía su demarcación en la ciudad, un jefe, una deidad o dios tutelar y sus festividades exclusivas".²¹

El Maestro Dávalos señala que "Todos los oficios que no requerían mucha arte, eran del dominio de los pobladores de Anáhuac: el cultivo de la tierra, la transformación de los productos agrícolas, el tejido del algodón, etcétera.

Sin embargo, la libertad de trabajar fue el ambiente dentro del cual se movían los hombres que vivían de su esfuerzo. Los trabajos forzados fueron pocos; para hacer las obras comunes y construir las casas de los señores, se podía exigir al común del pueblo servicios personales, pero mediante retribución o bien como pago del tributo, que se hacía con los productos de propia industria; el esclavo era tomado con humanidad, podía tener patrimonio propio, mujer e hijos".²²

²¹ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, El Derecho Precolonial, Segunda Edición, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México, 1961, pp. 129-131.

²² DAVALOS, José, Derecho del Trabajo, Tomo I, Porrúa, México, 1985, pp. 76-79.

La esclavitud era una institución que existía, pero no era generalizada, por lo que no fue significativa en las relaciones de producción. La causa principal por la que se podía hacer esclavos era la guerra, aunque también podía ser por insolvencia económica, sin embargo, existían medios institucionales para su redención.

El Maestro Mendieta comenta que: " La esclavitud era, de hecho y en derecho, mucho más humana que la esclavitud usada entre los romanos. En realidad no era sino un género especial de servidumbre que no invalidaba la personalidad jurídica del individuo.

Los nobles y señores eran clases privilegiadas, que obtenían los elementos que requerían para satisfacer sus necesidades; la clase de los guerreros no ejercitaban más actividades que hacer la guerra; los sacerdotes tenían a su cargo la práctica de los ritos y ceremonias religiosas." ²³

Por su parte, el Maestro Margadant nos dice que "Los aztecas jamás menospreciaron la práctica de los oficios, sus artesanos se agruparon en asociaciones semejantes a las corporaciones, viviendo en un mismo barrio y tenían su propio Dios".²⁴

²³ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, op. cit., p. 89.

²⁴ MARGADANT, Guillermo F., Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, U.N.A.M., México, 1971, p. 16.

El Azteca fue un pueblo fuertemente ligado con su religión, todas y cada una de las actividades a que se dedicaban, estaban regidas por un dios tutelar, al que ofrecían constantemente sacrificios para que no los abandonara.

Y a pesar de que existían diferentes clases sociales, el Estado velaba por todos los integrantes de su comunidad, exigiendo a cada uno de sus miembros realizar una función o actividad en provecho de la colectividad y brindándoles asistencia social. Los niños y los jóvenes acudían al Calmecac o Telpochcallis, que eran centros de cultura donde se les preparaba y educaba según sus aptitudes. No existieron ni la vagancia ni la pobreza individual.

2.2. EPOCA COLONIAL

La Conquista de América no significa solamente la incorporación de nuevas extensiones de tierra a los dominios de la corona española, sino también la incorporación de los indígenas al mundo cristiano de occidente, incorporación que no fue sólo un resultado, sino una condición. La justificación del dominio de las nuevas tierras, del sometimiento de sus antiguos señores y la

justa guerra, se establecieron por la necesidad e importancia de convertir un mundo de infieles a la fe verdadera.

Las primeras órdenes religiosas que llegaron al territorio mexicano, extendieron sus labores misionales hasta regiones distantes y desconocidas. Los misioneros redujeron a muchos indios que terminaron por adaptarse a la vida sedentaria, y facilitaron el posterior establecimiento de centros españoles, que encontraban en estos pueblos la mano de obra necesaria para sus estancias y haciendas.

Al respecto, el Dr. Camarena señala que: "El conquistador armado, el hombre de la espada y el caballo, destruye el sistema político-social existente, despoja al indígena de sus medios de producción esclavizándolo y dando lugar a la pobreza individual o indigencia.

Junto con él, llega el conquistador cultural, el hombre del hábito y la cruz, frailes y misioneros, a catequizar, redimir, curar y proteger, quienes partiendo de las místicas concepciones de la caridad cristiana, derivadas del pensamiento teológico de Santo Tomás de Aquino, expresadas en la idea de fe, esperanza y caridad (dar de comer al hambriento, vestir al desnudo, posada al peregrino), dan origen a las primeras concepciones de

Asistencia a la población necesitada, con el nombre de caridad cristiana, desarrollándose en realidad, dos conceptos de Asistencia.

El primero es el que comunmente conocemos como obras de caridad, y el segundo, espiritual, que se reviste de un carácter simbólico en relación a la fe cristiana, las que en conjunción con la filantropía, sustentada en el amor al género humano, mantuvo y desarrolló durante la época de la Colonia, la caridad cristiana en manos de clérigos y particulares, dando lugar a una gran cantidad y variedad de obras asistenciales en beneficio de las poblaciones más necesitadas." ²⁵

La primera sociedad, la que resultó de la Conquista realizada por Hernán Cortés y su hueste, se presenta dividida en dos grupos: indios y españoles. Estos afirmaron el dominio político, que desde un principio habían entregado al monarca, estableciendo relaciones inmediatas de servicio y tributación sobre los indios; la esclavitud era un derecho que les otorgaba la misma conquista, y el esclavo no podía lograr la redención por sí mismo.

²⁵ CAMARENA BOLAÑOS, José M., La Asistencia Social Pública y Privada, Memorias del Primer Simposium sobre Asistencia Social Privada, Bufete de Ediciones, México, 1986, p. 28

De esta manera se instituye la Encomienda, como una institución benéfica para la cristianización de los indios. Al respecto, la Maestra Moreno Toscano señala que: "Esta institución consistía en consignar un grupo de indígenas a un español, encomendero, quien tenía derecho a recibir tributo y servicio de los indios a cambio de doctrina y protección."²⁶

Aproximadamente en el año de 1522 y a raíz de la Conquista, Hernán Cortés funda el Hospital de Jesús bajo el nombre de Hospital de la Purísima Concepción de Nuestra Señora, en donde se proporcionaban cuidados y atenciones a los indígenas enfermos y necesitados, así como a los españoles, considerándose éste, la primera Institución de Asistencia Privada.

Al respecto, el Dr. Camarena señala: "Corresponde a Vasco de Quiroga fundar los primeros hospitales de indios, quien además, con la concepción oriental de que "si me das un pescado me das de comer un día, pero si me proporcionas una caña de pescar y me enseñas a usarla, me darás de comer toda la vida", inicia la obra de adiestrar a los indios en trabajos que les fueran útiles para su subsistencia, creando las artesanías de las lacas y bateas en Uruapan, los instrumentos musicales en Paracho y, en

²⁶ El Colegio de México, Historia General de México, "El siglo de la Conquista", Tomo I, Segunda Edición, Harla, México, 1987, p. 339.

general, artesanías de la madera en las zonas tarascas (antecedente histórico más remoto de la Colonia, de los primeros talleres de capacitación para el trabajo de la población marginada).

Fernando Ortíz Cortés, cantor de la Catedral Metropolitana, paseando por lo que hoy es la Alameda Central, oyó el llanto de un niño. Compadecido se acercó al jacal de donde el llanto provenía y se encontró a una criatura pegada al seno de su madre muerta. Resolvió en ese momento dedicar su tiempo y fortuna a fundar un establecimiento que amparara a los niños expósitos de extrema necesidad, siendo autorizado por el rey de España, Carlos III, con la condición de que muy especialmente se protegiera a los niños expósitos".²⁷

Lo anterior implica la primera concepción en la Colonia de la actual casa de cuna.

Los misioneros atraían a los indios por métodos pacíficos, les enseñaron nuevas técnicas de trabajo, y aunque con frecuencia se contagiaron de los procedimientos bárbaros de los militares, azotando a los indios y poniéndolos en cepos, por deber y escrúpulos de conciencia protestaron contra las arbitrariedades de los gobernadores

²⁷ CAMARENA BOLAÑOS, José M., op. cit., pp. 28 y 29.

que no ponían coto al desorden y los atropellos. La encomienda tuvo opositores en personas como Zumárraga, Motolinía y el virrey de Mendoza. De hecho, el servicio personal quedó eliminado en 1549 y, reducida la encomienda al tributo pagado al encomendero, se fue extinguiendo totalmente a través del siglo XVIII.

Al darse cuenta la corona del poder otorgado a los conquistadores sobre los indios y de las negativas consecuencias que el abuso y la explotación traían consigo, intentó abolir la encomienda. Sin embargo, las autoridades locales comprendían que sin la mano de obra indígena el reino no podría subsistir y que no se contaría con ella sin forzar a los indios, y presionaron al rey. Así surgió el Repartimiento.

Sobre este tema, los Maestros Andrés Lira y Luis Muro, nos dicen que: "En él, el servicio estaba retribuído con un salario que se suponía justo, y el porcentaje de indios de repartimiento que prestaban servicio retribuído no debía alterar violentamente la vida y la economía de los pueblos.

Había un juez repartidor que señalaba a las autoridades de los pueblos el número de indios que debían enviar a los lugares en que tenían la obligación de prestar

el servicio; si no lo hacían se les multaba. Esta medida resultó en perjuicio de los indios trabajadores, pues las autoridades indígenas, caciques, principales y mandones, los hacían trabajar para reunir el monto de la multa. Por eso, en el siglo XVII se cambió la pena por la de castigos corporales, prisión y, más frecuentemente, azotes."²⁸

Fueron tan numerosos los abusos cometidos, que Fray Bartolomé de las Casas intentó aliviar la situación de los indios. Carlos V convocó en Toledo juntas, surgiendo así las Leyes de Indias, que más que nada, contenían ideas religiosas. Se impusieron al conquistador obligaciones que nunca cumplió, y en cambio, exigía del indio servicios de toda clase sin limitación alguna. Aplicaron a las Leyes de Indias el famoso "Obedézcase, pero no se cumpla".

En el año de 1771, el virrey Bucareli, por órdenes de la Real Cédula enviada a la Nueva España el 14 de Abril de 1764, inaugura lo que se llamó el Asilo de Pobres o Casa de la Misericordia.

El trabajo industrial se organizaba en gremios y obrajes, de acuerdo con la costumbre europea. Al respecto, la Enciclopedia Jurídica Omeba establece que: "El gremio tenía sus autoridades que constituían la llamada Junta del

²⁸ El Colegio de México, op. cit., pp. 426 y 427.

Gremio. La elección de las autoridades se llevaba a cabo por los maestros del gremio y era confirmada por el Ayuntamiento; los cargos tenían una duración de un año con derecho a reelección.

Las autoridades del gremio eran el maestro mayor, el tesorero, el apoderado y el secretario. En los oficios populosos se designaban dos maestros mayores, debiendo ser uno español para tratar con los de su clase, y el otro, de cualquier otra clase. La misión específica del maestro mayor era velar por el estricto y fiel cumplimiento de las ordenanzas del gremio.

Los miembros del gremio se dividían en aprendices, oficiales y maestros. Durante el aprendizaje el maestro debía enseñar no sólo los secretos de su oficio, sino también la doctrina cristiana, la escritura y otras ramas del conocimiento. Estaba obligado a dar cama, a vestir y alimentar al aprendiz y podía castigarlo en caso de que incurriera en falta.

Terminado el tiempo del aprendizaje, si el exámen era aprobado, el aspirante pasaba a la categoría de oficial, que implicaba el derecho al jornal en dinero, y no en especie como acontecía con el aprendiz, no se hallaba en

la situación de sujeción filial y conocía toda la técnica de su industria.

Después de un tiempo como oficial, que en general oscilaba alrededor de los tres años, el interesado estaba en condiciones de rendir exámen para pasar a maestro. El oficial se presentaba ante el Ayuntamiento o Cabildo con la carta o el certificado que acreditaba su condición y la posesión del instrumental del oficio, para que la autoridad comunal decretara su exámen."²⁹

Sin embargo, los indios difícilmente podían llegar a ser reconocidos como maestros. Debe recordarse que los conquistadores se unieron a las indias, pues pocas mujeres españolas llegaron en los primeros años, también debemos considerar la introducción de esclavos negros en la Nueva España, lo que dió lugar a las castas y clases sociales, que estaban muy ligadas a la riqueza y a la raza de los individuos.

Respecto a los obrajes, el Maestro Carabes nos dice que éstos "Eran talleres libres. Empleaban a personas condenadas por diversos delitos a la prestación de servicios forzosos; a los trabajadores contratados, la mayoría indios, trataban de retenerlos endeudándolos con el

²⁹ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo IV, Bibliográfica Argentina, Argentina, 1967, pp. 907 y 908.

adelanto de salarios y pagos en especie que les daban a elevado precio. El trabajador endeudado era obligado a permanecer en el obraje hasta satisfacer el monto de los adelantos, y éstos solían renovarse y acrecentarse, de tal suerte, que muchas veces terminaba su vida sin salir de las casas de los obrajes.³⁰

Cuando la hacienda se estructuró como unidad autosuficiente, y esto ocurrió a lo largo del siglo XVII, aparecieron las cuadrillas o caseríos de peones, que eran verdaderos poblados con organización propia en torno a la casa y la iglesia de la hacienda, y en torno a las casas de los ranchos que ésta comprendía.

Tuvo el espacio territorial definido que había faltado a la encomienda para hacer materialmente posible el cumplimiento de sus funciones de protección y doctrina. La hacienda logró asimilar en el peonaje gran parte de la población mestiza. Entre los acasillados, como se llamaba a los peones que vivían de fijo en las haciendas, mestizos y mulatos, solía elegirse a los capataces y mayordomos encargados de vigilar el trabajo del peonaje y de mantener el orden.

³⁰CARABE PEDROZA, Jesús, Historia Activa de México, Sexta Edición, Progreso, México, 1985, p.174

La manera de mantener a los peones asalariados fue el endeudamiento. Se adelantaba parte del salario y se les mantenía dentro de la hacienda por la obligación de los pagos. Aunque cabe advertir que la hacienda fue, en este sentido, una institución mucho menos coactiva que otras, como los obrajes y talleres, en otros trabajos como la construcción de caminos y edificios, hubo siempre más uso y abuso del endeudamiento.

Esta situación permaneció durante mucho tiempo, contados individuos indígenas lograron, mediante la educación, integrarse en el mundo colonial dentro del trabajo independiente, ya sea en las artesanías o en el comercio, y en las profesiones liberales como la abogacía, la medicina y la carrera eclesiástica.

2.3. LA INDEPENDENCIA DE MEXICO

Durante los tres siglos de la Colonia, los españoles se habían adueñado de la mayor parte de las tierras cultivadas y de los fundos mineros y ganaderos; además, para los principales puestos gubernamentales superiores, tanto civiles como eclesiásticos, los reyes designaban casi siempre a peninsulares. Los criollos y mestizos instruidos, al verse relegados a los puestos

políticos de menor importancia, empezaron a desear la independencia de su patria para gobernarse por sí mismos. Los indios y mestizos desposeídos estaban dispuestos a seguir a quien les prometiera un cambio social capaz de mejorar su nivel de vida.

El Maestro Jesús Carabes nos comenta que: "Hubo muchos brotes de rebelión en varias partes del país, que aunque no maduraron a nivel nacional, fueron un síntoma del descontento contra los españoles y un antecedente de la guerra de independencia.

En 1808, se dá una grave crisis española: la abdicación de Carlos IV por la invasión francesa, la formación de juntas populares de gobierno y, en suma, la debilitación del orden monárquico institucional. Al saberse en la Nueva España estos acontecimientos, los peninsulares desconocieron al soberano intruso, y los novohispanos vieron llegado el momento de romper con el dominio español en la Colonia.

El virrey Iturrigaray auspició estas miras y autorizó una reunión general de las autoridades del virreinato para formar un gobierno provisional, presidido por el propio virrey, quien sería jurado como único rey

legítimo. Los españoles, al ver perdida su causa, prepararon la destitución del virrey.

Las ideas de independencia formuladas públicamente por el Ayuntamiento de México, las compartían muchos oficiales y algunos eclesiásticos nacidos en la Nueva España. Estas dos clases sociales encabezaron la lucha por la independencia y la organización de un gobierno nacional, en la primera mitad del siglo XIX.

Así empezaron las conspiraciones con el plan de reunir una Junta Nacional que gobernase a nombre de Fernando VII, pero despojando a los españoles de sus bienes y quitándolos de todos los puestos claves del gobierno, ya que se planeaba poner gobernantes criollos y mestizos. Pero para lograr su objetivo, era necesario incluir en el movimiento a la masa del pueblo, por lo que convencieron al cura Hidalgo que se reuniera con ellos y dirigiera el movimiento popular.

Cuando la conspiración fue descubierta, Hidalgo convocó a sus feligreses y les explicó sus planes, y armándolos con lanzas, machetes y fusiles formaron una pequeña tropa que al cabo de pocos días, vieron transformada en una multitud, tomando como estandarte de su causa, la imagen de la Virgen de Guadalupe.

En Guadalajara, Hidalgo organizó su gobierno y redactó decretos en los cuales abolía la esclavitud bajo pena de muerte, declaraba las tierras para goce exclusivo de los nativos, suprimía los tributos, el estanco de pólvora y el papel sellado y prohibía ayudar a los españoles.

A la muerte de Hidalgo y sus compañeros, el impulso insurgente se extendió por todo el territorio de la Nueva España. José María Morelos tenía asignada como misión la liberación del Sur. Después de sus primeras luchas, Morelos convocó un Congreso que se reunió en Chilpancingo, en donde expresó su documento titulado "Sentimientos de la Nación", que sirvió de base a la futura Constitución.³¹

En su documento, Morelos declaraba, entre otras cosas, que la soberanía popular de la nación tendría un gobierno dividido en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; los empleos los tendrían solamente los americanos; la supresión de la esclavitud y de la distinción de castas; desaparecerían las alcabalas, los estancos y el tributo de los indios. La legislación sería para todos con el fin de moderar la opulencia y desterrar la indigencia, aumentando el jornal del pobre.

³¹ CARABES PEDROZA, Jesús, op.cit., pp. 174-194.

En Apatzingán, el Congreso redactó la primera Constitución que fue proclamada el 22 de Octubre de 1814, constaba de 242 artículos y proclamaba igualdad ante la ley; respeto a la libertad y derechos personales; inviolabilidad del domicilio, etcétera, pero por circunstancias de la guerra no entró en vigor.

Fusilado Morelos, en 1815, el desaliento cundió entre las filas insurgentes, el gobierno virreinal dominaba de nuevo todo el territorio. El nuevo virrey ofreció un indulto a todos los rebeldes, la mayoría lo aceptó, deponiendo las armas para reemprender una vida pacífica, pero regresando a la situación política, social y económica que tenían antes de la insurrección. Sólo Vicente Guerrero y Pedro Ascencio quedaron como símbolo de la lucha por la libertad.

El Maestro Carabes señala que: "Hacia ya tres años que el movimiento insurgente había sido vencido, y restablecida la tranquilidad en la Nueva España. Sólo quedaba activo por las montañas del Sur, don Vicente Guerrero.

Las noticias de las revueltas liberales en la Metrópoli despertaron intensa agitación política. Los peninsulares, opuestos a la Constitución liberal, empezaron

a intrigar para impedir que dicha ley^a fuera aplicada y conspiraron en las Juntas de la Profesa, en donde trataron de convencer al virrey Apodaca que gobernara con independencia de la Metrópoli, pero éste se limitó a cumplir las órdenes del monarca español, por lo que los conjurados de la Profesa, buscaron un caudillo y lo encontraron en el coronel Agustín de Iturbide. El virrey Apodaca lo designó para pacificar la región del Sur y conciliar con Guerrero.

Acometió a Guerrero y a Ascencio pero fue derrotado en dos ocasiones, por lo que Iturbide decidió hacer tratos con Guerrero para llevar a cabo, por su cuenta, la independencia de la Nueva España. Guerrero aceptó y se comprometió a luchar bajo sus órdenes, pero conservando la jefatura de su ejército.

Iturbide imprimió su plan y lo dió a conocer en la Villa de Iguala, los tres principales puntos fueron: La unidad religiosa, manteniéndose el catolicismo como religión única; la independencia completa de España, con una monarquía constitucional, ofreciendo a Fernando VII la corona si aceptaba el plan; unión de todos los habitantes, sin distinción de razas ni clases sociales, y con derecho a ocupar cargos públicos. Finalmente, después de algunas

batallas, en 1821, Iturbide proclamó la consumación de la Independencia".³²

Sin embargo, la situación económica y social del país era desastrosa, todos los ramos de la producción estaban afectados, las desigualdades raciales y de clase social dividían la población en grupos bien determinados que dificultaban la integración nacional. La lucha por el poder agudizó la situación del país, nacieron varios partidos políticos con fines muy definidos y tendencias específicas: los Iturbidistas, el Partido Republicano y el Partido Borbonista. Las logias masónicas fueron lugares de reunión en donde se trataban los temas más candentes del momento, ya que las primeras logias mexicanas, tuvieron como principal tendencia la política, ostensible entre los militares y los políticos emigrados.

La elección de Iturbide como emperador, no mejoró la situación angustiosa del país. Las ideas republicanas se desarrollaron con sorprendente rapidez, la Gran Logia Mexicana coordinó a los elementos antiiturbidistas. Con la disolución del Congreso Constituyente y la influencia masónica, se abrió el camino a la rebeldía.

³² Ibidem, pp. 193-205.

Así, el 4 de Octubre de 1824, se hizo la solemne proclamación del pacto federal con el nombre de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que tuvo aspectos positivos de importancia, pero no solucionaba de momento las necesidades del pueblo mexicano.

El sentido social de la independencia, con las constantes luchas se perdió, pues únicamente se redujo el movimiento a la desvinculación de España, conservándose las condiciones sociales ya existentes. La educación y las obras benéficas, lo mismo que las misiones, quedaron fuera de las atribuciones del clero, y esto perjudicó más al pueblo, pues las obras sociales quedaron sin ser atendidas. Corresponde a Don Valentín Gómez Farías pensar en un sistema para auxiliar a las personas con carencias, siendo hasta el movimiento de Reforma en donde toma cuerpo doctrinario el concepto de la Beneficencia Pública con la Ley de Manos Muertas.

2.4. LA REFORMA

La primera reforma que se llevó a cabo en 1833, por el partido liberal, fue en los aspectos eclesiástico, militar y educativo. El Estado decretó el nombramiento de

obispos, por parte del gobierno; la libertad en el pago de los diezmos; la desaparición de la coacción civil para el cumplimiento de los votos monásticos. En la reforma militar se estableció la supresión de fueros; y en el aspecto educativo, la formación de un Directorio de Instrucción Pública que debía organizar la enseñanza y fundar escuelas de instrucción primara. Los obispos se declararon en contra de estas leyes, el gobierno decretó su destierro pero el pueblo lo impidió, y surgieron de inmediato varios levantamientos en varias partes de la República.

Las ideas socialistas y anarquistas influyeron para que los obreros y campesinos se concientizaran de su aflictiva situación, pero entre los obreros, la labor de organización fue más efectiva que en los núcleos campesinos. Destruída la organización gremial que protegía en cierta forma a los trabajadores, fueron las organizaciones artesanales, creadas hacia 1843, las que se encargaron de realizar ciertas actividades de prevensión social y ayuda, crearon cajas de ahorro para proveer algún auxilio a sus afiliados. Posteriormente se fundaron las Sociedades de Socorros Mutuos, que a más de instituciones de auxilio, actuaron como defensoras de los derechos obreros, pero desgraciadamente, las constantes luchas por el poder, no les permitieron tener gran trascendencia.

El Maestro Jesús Carabes señala que: "La Constitución de 1857 fue mal recibida, pues contenía algunos artículos cuyas disposiciones contrariaban el sentir popular:

Artículo 3: Establecía la libertad de enseñanza.

Artículo 5: Prohibía los votos religiosos y las órdenes monásticas.

Artículo 13: Suprimía los fueros y los tribunales eclesiásticos (Ley Juárez).

Artículo 27: Negaba a las corporaciones civiles y eclesiásticas la capacidad de poseer bienes raíces (Ley Lerdo).

Artículo 123: Los poderes federales serían los únicos que podían legislar en materias de culto religioso y disciplina eclesiástica externa.

También se estableció que todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto y para aprovecharse de sus

productos, así como que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento.

Los obispos y muchos funcionarios civiles que se vieron afectados, se negaron a admitirla como ley fundamental. Esto dió origen a enconadas luchas entre liberales y conservadores. Durante la guerra de Reforma, el país estaba en la más completa bancarrota. Ambos contendientes pidieron dinero prestado a la iglesia y al extranjero para sufragar sus gastos".³³

Abundan las noticias históricas sobre los acontecimientos políticos que tuvieron lugar en el lapso que se inició con la Revolución de Ayutla y terminó al quedar vencido el Partido Conservador por la Guerra de Tres Años. Don Benito Juárez expidió las Leyes de Reforma con el fin de debilitar la posición social y económica del clero, a quien se le culpaba de haber sido el sostenedor y promotor de la guerra que ensangrentaba al país.

La situación económica y social del país era deplorable. Seguían cometiéndose abusos en contra de los trabajadores; la deuda exterior ascendía a más de 80 millones de pesos, por lo que el gobierno decretó la

³³ CARABES PEDROZA, Jesús, op. cit., pp. 147 y 250.

suspensión de pagos de deudas por dos años, lo que ocasionó la intervención europea en los asuntos de México.

Al dictarse las leyes de reforma y crearse el Registro Civil, se dá lugar a los primeros actos de la Beneficencia Pública, forma oficial de la caridad cristiana, precursora de la asistencia Social, Pública y Privada actual, la que ha llegado a establecer a la Asistencia Social como un derecho basado en los principios de solidaridad y justicia social.

En 1861, el Presidente Juárez adscribe la Beneficencia Pública al Gobierno del Distrito Federal, crea la Dirección General de Fondos de Beneficencia y exceptúa de toda contribución los bienes afectos al propio fondo, poniendo en vigor el Reglamento Interior aprobado por el Supremo Gobierno.

En 1865, la Sociedad Mutua de Hilados y Tejidos del Valle de México, inicia una huelga contra la reducción de jornales, despido injustificado, descuentos en tiendas de raya y agobiantes jornadas de trabajo, que, aunque fracasó, creó una conciencia solidaria. Sin embargo, en 1867, en el país reinaba la anarquía, el caciquismo, la ignorancia y la miseria.

Los esfuerzos de Juárez y de Lerdo de Tejada, fueron insuficientes para remediar el caos económico. Al respecto, el Maestro Carabes señala: "El problema agrario se agudizó; la minería y la industria continuaron estancadas. Sólo las artesanías presentaban mejores perspectivas y constituían la principal fuente de ingresos domésticos. El comercio interior era escaso. En general, el hambre y la miseria reinaban por doquier.

En cuanto a obras públicas, se mejoraron los caminos, los telégrafos y los puertos. Se terminó el Ferrocarril Mexicano, que era esperado como símbolo de progreso. Con todo, prevalecían los métodos primitivos de cultivo, la agricultura de subsistencia, los cultivos de temporal, las alcabalas y las cargas fiscales excesivas.

En 1870, se creó por el esfuerzo de varios dirigentes el Gran Círculo Obrero de México, asociación de resistencia que propugnó por el derecho de huelga. En 1875 se efectúan varias huelgas durante la administración de Lerdo de Tejada y se reúne el Congreso de Sociedades Obreras que va a originar la Gran Confederación de Trabajadores Mexicanos, cuyos objetivos eran: Promover la libertad, la exaltación y el progreso de la clase

trabajadora y tratar de armonizar el capital y el trabajo".³⁴

En cuanto a la tierra, a causa de las leyes de desamortización, ésta quedó en manos de los ricos y las grandes haciendas concentraban casi toda la producción agrícola y ganadera, pues los indígenas que trabajaban tierras comunales las perdieron y se pusieron a trabajar como peones acasillados, al servicio de los propietarios. Así nacieron muchos de los grandes latifundios que alcanzaron su apogeo en tiempos de Don Porfirio Díaz.

2.5. EL PORFIRIATO

Durante el régimen Porfirista, las asociaciones que favorecieran los intereses del proletario, eran consideradas como reuniones sancionadas por el Código Penal; de igual modo estaba prohibida por la Ley toda maniobra o presión que los trabajadores hicieran para aumentar sus salarios. No hubo libertad política, ni libertad de pensamiento; no olvidemos el lema del gobierno del General Porfirio Díaz: "Poca política y mucha administración", nada más que la administración no tuvo en

³⁴ Ibidem, p. 270.

cuenta a la clase trabajadora, no se ocupó de los pobres, sino únicamente de los ricos, nacionales y extranjeros. Es decir, hubo sólo progreso económico. Los grandes hombres de negocios y hacendados, disfrutaban de la amistosa consideración de todos los funcionarios; la colonización, las grandes concesiones y la invasión del capital extranjero, fueron el corolario de esta política extranjerista de "Los Científicos".

Consolidada la Reforma, y a través de una política de conciliación, la iglesia pudo recuperar poco a poco parte de sus posiciones. Logró abrir nuevos seminarios y organizar en México la Universidad Pontificia. Prelados que gozaron de la amistad del General Díaz, prohicieron la oratoria sagrada, las humanidades y el esplendor del culto; también desempeñaba un papel de indudable significación: allí estaba el cura para guiar el rebaño por el buen camino; para hablar a los desdichados, a los miserables, a los hambrientos, de la resignación cristiana y de las delicias que les esperaban en el cielo; al mismo tiempo que de los tormentos del infierno para los desobedientes, para aquellos que no acataran con humildad las órdenes de los amos, encomendando voluntades, asfixiando o adormeciendo vivencias con las nubes negras de la mística y del engaño.

Cuando la coerción económica de la famosa tienda de raya o la coerción moral del cura, como hemos visto, no resultaban suficientes para mantener en la obediencia al jornalero, entonces ahí estaba la cárcel; la cárcel de los hacendados y los castigos corporales para someterlos; allí estaba el inmenso poder del propietario para enviar al rebelde a formarse en las filas del ejército de forzados del porfirismo.

Los Maestros Alfonso Aguilar y Fernando Carmona señalan al respecto: "La tienda de raya desempeñaba un papel importantísimo en aquella época; ya que se le vendían mercancías al peón y a su familia, a precios, generalmente, por no decir siempre, más altos que los del mercado y no siempre de buena calidad. El jornal se pagaba en mercancía y sólo cuando sobraba algo, solía complementarse con moneda de curso legal.

Se le llevaba al peón cuenta minuciosa de sus deudas, las cuales pasaban de padres a hijos y jamás podrían extinguirse; entre otras causas y razones, porque las necesidades elementales del peón y su familia no podían satisfacerse con el exiguo jornal, y porque al hacendado le convenía tener peones endeudados porque así le era más

fácil tenerlos arraigados a la tierra y explotarlos mejor".³⁵

El 7 de Noviembre de 1899, el Presidente Porfirio Díaz decreta la primera Ley de la Beneficencia Privada, independiente de las acciones religiosas y vigilada por el Poder Público.

En esa misma fecha, crea la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal, dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y con jurisdicción tanto en el Distrito Federal como en los demás territorios de la República, siendo ésta el órgano por medio del cual, el Poder Público ejerce el cuidado, vigilancia y asesoría de las Instituciones de Asistencia Privada, teniendo como fin velar por el fiel cumplimiento de los objetivos asistenciales para los que fueron creadas las Instituciones, la idónea utilización y administración de sus recursos patrimoniales y la digna prestación de los servicios proporcionados a la población con carencias. Cabe señalar que dichas Instituciones tenían la carga de cubrir a la Junta una cuota del seis al millar por todo tipo de ingresos que tuvieran, como son alimentos, ropas, ayudas económicas, etcétera.

³⁵ AGUILAR, Alfonso, CARMONA, Fernando, México, Riqueza y Miseria, Décima edición, Nuestro Tiempo, México, 1977, pp. 55-59.

Sin embargo, y a pesar de lo anterior, la ceguera del General Porfirio Díaz, que no percibía ya los males del pueblo al que le había prometido mejoras, que le admiró y lo apoyó, y que ya sentía un profundo odio hacia él, pues lo culpaban de todas sus miserias, esa resistencia o imposibilidad de escuchar el clamor de una nación, es una de las causas fundamentales de la Revolución de 1910.

Por su parte, el Maestro Trueba Urbina nos dice que "A principios de este siglo, hubo dos revoluciones: una política encabezada por Francisco I. Madero; y otra social, ésta promovida fundamentalmente por Ricardo Flores Magón, Librado Rivera, Praxedis Guerrero y otros. La primera enarboló el lema de "Sufragio Efectivo, No Reelección". La social pugnó por la entrega de las tierras para los campesinos y de las fábricas para los obreros; anhelaba la abolición de todo fanatismo como principio de liberación de los espíritus.

En estas dos revoluciones, prevaleció la de índole político sobre la social, y a esa prevalencia le han concedido el carácter de permanente, otorgándole categoría oficial; la otra, la verdadera revolución, apenas se inició y fue atacada por todos lados.

Ambas pugnaban por la caída de la dictadura porfirista, pero mientras una agotaba su finalidad en este propósito, la otra planteaba en términos de doctrina las injusticias prevalecientes y demandaba el cambio de las estructuras económicas; los capitalistas se lanzaron como perros de presa contra ella.

La Revolución Política fue apoyada, estimulada y sostenida por el expansivo país norteamericano. Alfonso Taracena, respecto a Francisco I. Madero dice que la mentalidad de éste era pequeño burguesa y sucumbe a la ambición sin límites a la expansión de Estados Unidos y cuando no les es útil ya a éstos, cae bajo la traición que llevó como instrumento a Victoriano Huerta y como móvil la Embajada del propio Tío Sam.

Respecto a la Revolución Social, Ricardo Flores Magón, para quien la revolución no significaba un cambio de persona en el poder, sino una transformación radical de vida y sistemas, la abolición de los dogmas del capitalismo y las supersticiones religiosas, es ferozmente perseguido tanto por Madero, al no podérselo llevar a colaborar con él, como por el Gobierno Norteamericano, que acepta la insinuación del Gobierno de México, y violando las leyes de neutralidad, encarcela en una prisión yanqui al adalid de

la naciente Revolución Social, durante una campaña laborista por la frontera de ambas Californias.

De las dos revoluciones planteadas, como resultado de circunstancias socioeconómicas y políticas injustas, triunfa la de carácter político que se jefaturó Madero, mientras Flores Magón cayó víctima de la maquinaria judicial yanqui.

Al triunfo de la Revolución de 1910, los actos legislativos en materia de trabajo se volvieron numerosos: el gobierno de Francisco I. Madero publicó el 18 de Diciembre de 1911, la Ley que creó el Departamento de Trabajo; tal Departamento llevó a cabo una labor meritoria, interviniendo en todos los conflictos graves que se suscitaron en 1912 y 1913".³⁶

2.6. LA CONSTITUCION DE 1917

De acuerdo con muchos de los planteamientos iniciales del proceso revolucionario, y debido a que el General Porfirio Díaz gobernó extralimitando los poderes que le otorgaba la Ley, se generalizó la opinión favorable

³⁶ TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, Sexta edición, Porrúa, México, 1981, pp. 3-32.

a poner en práctica nuevas leyes, sobre todo de carácter social, derivadas de un nuevo texto constitucional. Así, el primero de diciembre de 1916, se reunió el Congreso Constituyente para iniciar las labores que darían vida a la Constitución de 1917.

Dentro de los puntos que se debatieron en el Congreso, caben resaltar los relativos a la educación pública, con la prohibición a los religiosos de dedicarse a la enseñanza; el señalamiento de que corresponde a la nación el dominio territorial, y será ésta la que otorgue la propiedad privada a los particulares; la cuestión laboral, asumiendo el Estado el papel de instrumento regulador; la sujeción de la iglesia a la observancia de las leyes dictadas por el Estado, entre otras.

El Maestro Mario de la Cueva nos dice que "El Derecho debe poseer cierta estabilidad; las escuelas del Derecho Natural, con excepción de la escolástica, pensaron en la necesidad de crear un derecho positivo, inmutable, entendido como la expresión normativa de la naturaleza del hombre. Los juristas del siglo XIX reaccionaron en contra de los esquemas teológicos y metafísicos para encontrar en la historia, según las teorías de Hegel, el desarrollo de la idea de lo justo. La evolución de la sociedad ha exigido cambios en la estructura jurídica; por ello ha sido

necesario encontrar un sistema que permita el reajuste constante de las normas de derecho, las cuales deben entenderse en primer término como un instrumento para resolver los problemas o conflictos sociales.

Bajo este esquema, surge el Derecho Social como un instrumento de cambio, como un arma del proletariado en su lucha contra la burguesía y, como fundamento, el concepto de justicia social, mediante el cual se procura conseguir la igualdad de los desiguales".³⁷

No hay que olvidar que el 17 de Septiembre de 1912 se fundó la Casa del Obrero, y en Mayo primero, decidieron sus miembros agregar la palabra Mundial, donde se agrupaban corporaciones de sastres, zapateros, hilanderos, canteros y otras pertenecientes a los viejos gremios. Así, en la Casa del Obrero Mundial, se intentó orientar y cultivar a sus miembros, y aunque desaparece el 22 de Septiembre de 1916, constituye un antecedente a lo que se estableció en el Artículo 123 de la Constitución de 1917.

Señalando el Maestro Trueba Urbina que "Nuestra teoría estimula la protección y tutela de los débiles en las relaciones humanas, a fin de que los trabajadores

³⁷ cf. DE LA CUEVA, Mario, op. cit., p. 255

alcancen la igualdad y un legítimo bienestar social, conforme al Artículo 123 que supera a todas las legislaciones del mundo en cuanto establece un derecho de lucha de clases para realizar las reivindicaciones económicas y sociales en las relaciones de producción, entrañando la identificación plena del Derecho Social con el Derecho del Trabajo y de la Previsión Social y con sus disciplinas procesales".³⁸

El Maestro Trueba Urbina considera que 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".³⁹

El Derecho Social se refiere a aquellos que viven de su trabajo, o sea que este Derecho al ser considerado como protector y reivindicador, lo es en un amplio alcance de los miembros de la sociedad y no como un Derecho especial aplicable a un reducido grupo social; porque los pobres forman la gran mayoría.

Y aquí cabe resaltar con orgullo como dice el Maestro Alberto Trueba que "El término Derecho Social fue inventado por el ilustre jurista mexicano Ignacio Ramírez,

³⁸ cf. TRUEBA URBINA, Alberto, op. cit., p. 155

³⁹ Idem.

El Nigromante, en la Gran Asamblea Liberal de 1856-1857, en función de proteger y tutelar a los grupos débiles de la sociedad: niños, huérfanos, mujeres, jornaleros. Desde entonces se advirtió la mentira científica de que todo el Derecho es social.

Este Derecho se originó en México como exclusivo de los débiles, para enfrentarlo a las tradicionales disciplinas burguesas: el Derecho Público y el Derecho Privado...pero el Derecho Social Positivo, nació en la Constitución Mexicana de 1917".⁴⁰

En términos generales, la Constitución de 1917 es la expresión de los ideales de los grupos que participaron en la Revolución armada, pero sobre todo, del grupo constitucionalista, en sus vertientes moderada y radical.

En 1920, el Gobierno reorganiza la Beneficencia Pública, asignándole en su totalidad los productos de la Lotería Nacional; paralelamente se llevan a cabo algunas reformas a la primera Ley decretada por Don Porfirio Díaz, en Enero de 1943, Febrero de 1944, Diciembre de 1947, Diciembre de 1974, Mayo de 1978, Diciembre de 1986, hasta la vigente Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, modificada en Enero de 1991.

⁴⁰ Ibidem, p. 156

Así las cosas, el 18 de Agosto de 1931 se crea la Ley Federal del Trabajo, no obstante que desde 1927 nace la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, pero que tampoco era contemplada en esta Ley, y no es sino hasta 1942 cuando se adiciona la Fracción XXXI del Artículo 123 Constitucional, mismo que en 1960 se parcela en dos Apartados, el Apartado A con sus XXXI Fracciones y el Apartado B con XIV Fracciones.

En 1970 surge la segunda y actual Ley Federal del Trabajo que contiene disposiciones de orden público, por lo que son de orden general en las relaciones de trabajo comprendidas en el Artículo 123, Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo de observancia general en toda la República; esta Ley establece las normas de trabajo con el objeto de conseguir el equilibrio y la justicia social entre trabajadores y patrones.

El desarrollo, características y bienestar de un pueblo, están íntimamente relacionados con su organización político-social, situación cultural, así como con los recursos materiales y humanos con que el país cuente, pero fundamentalmente, depende del uso que de los mismos se lleve a cabo en el país.

Como se puede observar a lo largo del presente Capítulo, nuestra Nación ha enfrentado luchas que han ocasionado una marcada división de clases sociales, en donde los diversos poseedores de los medios de producción y del capital han ostentado el poder en las diferentes etapas de la historia mexicana, a base de someter a la población más desprotegida y utilizando todos los medios a su alcance para lograrlo, situación que ha dado origen a la creación de disposiciones jurídicas que concilien o, inclusive, que armonicen las relaciones entre las clases sociales.

El fenómeno de la marginación o el rezago, se acentúa por las minusvalías físicas, psíquicas o socio-culturales individuales; en donde dichas minusvalías actuarán como multiplicadores, favoreciendo una mayor desigualdad y desequilibrio, que aleja cada vez más al individuo de la posibilidad de alcanzar los satisfactores indispensables que le proporcionen el mínimo de bienestar. El rescate de las mismas se logra de conformidad a las acciones de la Asistencia Social, Pública y Privada, y del régimen político-social existente.

Por ello, las obras de la Asistencia Social, Pública y Privada, habrán de resumir en sí la lucha por solucionar las carencias materiales y bio-psico-sociales de la población necesitada, siendo la actividad más auténtica

que el hombre realiza en favor del hombre, la cual tiene una historia que se origina en la misma historia de la humanidad.

CAPITULO TERCERO

MARCO JURIDICO

En este Capítulo veremos diversos Ordenamientos Legales que tienen cierta ingerencia con determinadas Instituciones de Asistencia Privada, como son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que se refiere a la materia de salud y la Ley General de Salud. Asimismo, haremos un breve estudio de la Ley Federal del Trabajo y el Código Civil vigente para el Distrito Federal respecto a la prestación de servicios laborales y profesionales, para culminar con el análisis de algunos aspectos de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada.

3.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Nuestra Constitución es obra de una Asamblea Constituyente, como fue la que se reunió en la Ciudad de Querétaro en el año de 1917, y la cual creó y organizó, en la Constitución por ella expedida, a los poderes constituidos, dotados de facultades expresas y por ende limitadas, e instituyó frente al poder de las autoridades,

ciertos derechos de la persona. A continuación se verán algunos de esos derechos:

3.1.1. ARTICULO 4o. PARRAFOS 3 Y 5 EN MATERIA DE SALUBRIDAD

Con fecha 3 de Febrero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el tercer párrafo del Artículo 4o., en el cual se consagró como norma constitucional el derecho a la protección de la salud. Dicho precepto señala que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, agregando que la Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general.

Al respecto, el Lic. Santiago Barajas nos dice que: "El derecho a la protección de la salud, se ha establecido con los siguientes propósitos:

- 1) Lograr el bienestar físico y mental del mexicano, contribuyendo el Estado al ejercicio pleno de su capacidad humana;
- 2) Prolongar y mejorar la calidad de vida en todos nuestros sectores sociales, sobre todo los más desprotegidos, a quien es preciso otorgar los

valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo armónico de la sociedad;

- 3) Crear y extender, en lo posible, toda clase de actitudes solidarias y responsables de la población, tanto en la preservación y conservación de la salud, como en el mejoramiento y restauración de las condiciones generales de vida, con la idea de lograr para el mexicano una existencia decorosa;
- 4) El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de nuestra población;
- 5) Impulsar los conocimientos técnicos y sociales para el adecuado aprovechamiento y empleo de los servicios de salud, y
- 6) Desarrollar la enseñanza e investigación científica y tecnológica para la salud".⁴¹

Con lo anterior se pretende proporcionar servicios de salud a toda la población, luchando

⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada por BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, Tercera Edición, Impresos Chávez, México, 1992, p. 20.

continuamente por mejorar la calidad de dichos servicios para lograr el bienestar colectivo.

El Lic. Barajas continúa: "Con base en estas finalidades ha sido elaborado un ambicioso programa de salud, en el cual se ha puesto especial énfasis respecto al cuidado de menores en estado de abandono, en la atención de los ancianos desamparados y en la rehabilitación de los minusválidos, a quienes se proporcionan ya los medios necesarios para su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y lo social.

El impulso al desarrollo de la familia fue el que llevó al Ejecutivo Federal a proponer la adición de todas estas medidas, con el objetivo final de mejorar las condiciones sanitarias del ambiente e impulsar la administración y desarrollo de los recursos humanos para mejorar la salud.

Bajo el título de Sistema Nacional de Salud, se ha constituido un organismo del que forman parte varias dependencias y entidades de la administración pública, federal y local, al igual que un selecto grupo de personas físicas y morales de los sectores social y privado, algunos de ellos ligados desde hace algún tiempo con los servicios de salud, para atender el programa en cuestión. De esta

manera, los propósitos constitucionales habrán de encontrar plena realización en el corto y mediano plazo, a saber:

- a) Proporcionando servicios de salud a toda la población, con atención prioritaria de los problemas sanitarios y de las situaciones que puedan causar o causen algún daño a la salud;
- b) Contribuir al desarrollo demográfico y armónico del país;
- c) Colaborar al bienestar social mediante servicios adicionales de asistencia pública;
- d) Impulsar métodos racionales de administración y empleo de los recursos humanos para mejorar la salud;
- e) Impulsar actividades científicas y tecnológicas en materia de salud, tanto en universidades y centros de educación superior, como en centros hospitalarios y clínicas destinadas a la atención de la población menos protegida;

- f) Coordinar a todas estas instituciones (de salud y educativas) en la formación y capacitación de los recursos humanos para la salud, y

- g) Distribuir del modo más conveniente dichos recursos humanos".⁴²

Desde luego estos propósitos no han podido ser satisfechos en la medida que se esperaba, ya que la población mexicana sigue creciendo y los recursos humanos y materiales no son suficientes, aún cuando se combina el esfuerzo de los sectores público y privado.

El Lic. Santiago Barajas agrega: "La planeación, regulación, organización y funcionamiento del sistema se rige por la Ley General de salud, promulgada el 7 de Febrero de 1984, así como por disposiciones reglamentarias y accesorias cuyo cumplimiento corresponde actualmente a la Secretaría de Salud, que ha substituído en las funciones administrativas correspondientes a la antigua Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Es la encargada de conducir, por ahora, las políticas necesarias para el contenido de la norma constitucional que se examina y establecer nuevas

⁴² Ibidem, p. 21.

estrategias en este campo de la actividad administrativa, a la cual, se ha facultado para introducir los cambios necesarios a efecto de que todas las instituciones que prestan servicios de salud (Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto de Seguridad de las Fuerzas Armadas Mexicanas, Dirección Integral de la Familia, Servicios Médicos del Distrito Federal, Servicios Coordinados en cada Entidad de la República, etcétera), cumplan con las obligaciones legales y adapten sus sistemas operativos en todas sus fases y proyecciones, al programa nacional de salud". ⁴³

Todo lo anterior es en relación al párrafo tercero del Artículo 4o. Constitucional, ahora bien, el párrafo quinto establece que es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental, siendo la Ley la que determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas.

Al respecto, el Lic. Barajas señala que "Se ha considerado innecesaria la incorporación de este otro legítimo derecho en la Constitución general, debido a que se estima que deben ser las normas del derecho común las

⁴³ Idem.

que regulen la garantía del menor a una existencia placentera, aparte la circunstancia de ser muy amplia la gama y contenido de todas las cuestiones que atañen a la protección de los menores".⁴⁴

Sin embargo, consideramos que a lo que se refiere este párrafo es a la protección de los menores en cuanto a la satisfacción de sus necesidades primarias, es decir, casa, comida, vestido y educación, además de la preservación de su salud física y mental, siendo este derecho de los menores una obligación de los padres el preservarlo y, en caso de que éstos no existan o no se hagan cargo del menor, la obligación es del Estado.

En realidad, la totalidad de las disposiciones o normas jurídicas, sean del orden civil, penal, laboral o procesal, si se las examina con paciencia y detenimiento, se desprende de ellas el trato que debe darse a los menores en sus relaciones sociales como persona, pero no se considera sus derechos específicos, ni dentro de la familia, ni en la comunidad donde habitan, mucho menos los del medio donde se desarrollan.

La desatención en que se mantiene a varios menores, la explotación de que son víctimas, el mal trato

⁴⁴ Ibidem, p. 23.

al que en ocasiones se les sujeta, todo ello está demostrando la necesidad de un orden jurídico de mayor jerarquía para su protección y la existencia de un sistema administrativo dentro del cual puedan moverse las autoridades, sin afectar el interés privado, para exigir el cumplimiento de las garantías mínimas que les corresponden.

Actualmente existen algunas instituciones, públicas y privadas, que coadyuvan al cumplimiento de este precepto constitucional, estén los padres a cargo de los menores o no, pero ésta tarea no es fácil, ya que la desintegración familiar arroja a más menores cada día a la desprotección y desamparo total, y la falta de recursos materiales y humanos por parte de las instancias gubernamentales y privadas, no son suficientes para dar la adecuada atención integral a los menores.

3.1.2. ARTICULO 73, FRACCION XVI, EN RELACION A LA SALUBRIDAD.

En el proyecto de Constitución que presentó el Primer Jefe ante el Congreso de Querétaro, no se introducía modificación alguna en cuanto a la facultad que respecto a salubridad concedía la reforma de 1908.

Al respecto, el Maestro Tena Ramírez señala: "En la sesión del 19 de Enero de 1917, un médico, el diputado J. M. Rodríguez, presentó una adición a la fracción XVI del Artículo 73, que, salvo escasas modificaciones de forma, ha venido a constituir los cuatro incisos enumerados, que sin reforma alguna posterior, conserva en la actualidad la referida fracción.

Su autor fundaba la adición en consideraciones de interés público, ya que la mortalidad por epidemias y la degeneración de la raza por el alcoholismo y drogas exige una intervención enérgica y rápida de las autoridades, lo que sólo se consigue si la salubridad es general y ejecutiva.

"Como si la autoridad sanitaria, dice el proyecto del diputado Rodríguez, no tiene un dominio general sobre la salubridad de la República en todo el país, para dictar sus disposiciones y ponerlas en vigor, éstas dejarán de ser efectivas en un momento dado..." "También sostenemos los suscritos que la autoridad sanitaria será ejecutiva, y esto se desprende de la urgentísima necesidad de que sus disposiciones no sean burladas..."

Dos diputados impugnaron el proyecto, entre los gritos en contra, de la inmensa mayoría de la asamblea. Uno

de ellos, Pastrana Jaimes, veía en el proyecto un ataque a la soberanía de los Estados; el otro, Céspedes, señalaba el peligro de conceder al Departamento de Salubridad facultades tan graves como las legislativas en sustitución del Congreso y las ejecutivas con la aprobación posterior del Presidente de la República. Ambos oradores estaban conformes con la idea capital del proyecto, pero pedían tiempo para madurarla. No obstante, el proyecto fue votado en el acto y aprobado por ciento cuarenta y tres votos contra tres".⁴⁵

Así las cosas, la Fracción XVI del Artículo 73 señala que el Congreso tiene facultad, entre otras cosas, para dictar leyes sobre salubridad general de la República, prescribiendo también lo siguiente:

- 1) El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

- 2) En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salud tendrá obligación de dictar

⁴⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Vigésima Primera Edición, Porrúa, México. 1985, pp. 377 y 378.

inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3) La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4) Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan.

De lo anterior se desprende la facultad del Congreso de expedir las leyes relativas a la salubridad general de la República, tomando en cuenta las premisas que el párrafo tercero del Artículo 4o. Constitucional consigna, en el sentido de que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, y dá lugar a que el Consejo de Salubridad General, dependiente del Presidente de la República, emita disposiciones generales y obligatorias en materia de salubridad.

El Maestro Tena Ramírez, comenta que "El híbrido precepto relativo a salubridad, que se ha venido formando por adiciones y reformas a partir de la iniciativa presidencial de 1908, no sólo denota incongruencia entre las distintas partes que lo integran, sino que altera también nuestro sistema constitucional.

Atribuir al Congreso de la Unión la facultad de definir la esfera de acción en materia de salubridad de los poderes federales y locales como lo hizo la reforma de 1908, y lo ratificó la Constitución de 1917, es contrario al sistema federal consagrado por el Artículo 124, que quiere que sean la Constitución y no las leyes secundarias, el Constituyente y no el Congreso ordinario, los que fijen y determinen las materias reservadas a la Federación.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que no es ésta la única excepción constitucional al Artículo 124; como en salubridad, también en enseñanza y en otros casos contados, el Congreso de la Unión tiene facultad para determinar la materia federal.

Así pues, el Departamento de Salubridad asume funciones del Jefe del Ejecutivo y del Congreso de la Unión, esto es, se reúnen dos Poderes en un solo titular, y

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

este titular único, capaz de suplantar a dos Poderes Federales, es una simple dependencia del Ejecutivo.

Si a tan extraordinarias facultades se agrega que para ejercitarlas goza de acción ejecutiva el Departamento de Salubridad, según lo dice el párrafo tercero, habrá que admitir que la materia de salubridad está regida por disposiciones excepcionales, que contrastan con todo nuestro sistema constitucional".⁴⁶

Para poder entender el significado de "salubridad general de la República", el Maestro Tena Ramírez señala: "Creemos que la solución la dá el dictámen que inspiró la reforma de 1908, autora de aquella expresión. Para modificar la iniciativa del Ejecutivo, que limitaba la intervención federal a la salubridad de los puertos y fronteras, allí se dijo que era conveniente otorgar a la Federación la materia de salubridad general, confiriendo al Congreso de la Unión la facultad de determinar en la ley ordinaria lo que debe entenderse por salubridad general de la República.

Es en consecuencia, el Código Sanitario el estatuto que debe definir el concepto y el alcance de la vaga expresión que respecto a salubridad emplea la ley

⁴⁶ TENA RAMIREZ, Felipe, op. cit., pp. 378 y 379.

suprema, de la misma manera que la Ley de Vías Generales de Comunicación determina lo que debe entenderse por "vías generales de comunicación", otra expresión cuyo alcance encomendó la Constitución a la ley secundaria.

Así entendido el precepto, el Poder Judicial no puede reemplazar al Legislativo, declarando inconstitucionales los preceptos del Código Sanitario por considerar que reglamentan una materia ajena a la de salubridad general. Tal cosa podría ocurrir tan sólo cuando alguna disposición sanitaria fuera obligatoria únicamente en relación con ciertas entidades federativas; pero en el supuesto real de que el Código Sanitario rige en toda la República para todas las entidades, sólo a ese estatuto incumbe demarcar la esfera federal en materia de salubridad".⁴⁷

Así las cosas, corresponde a la Ley General de Salud reglamentar el derecho a la protección de la salud que tienen todas las personas, en los términos del Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁷ Ibidem, p. 382.

3.2 LEY GENERAL DE SALUD

En los años transcurridos de 1926 a 1955, han regido cuatro Códigos Sanitarios: el de 1926, el de 1934, el de 1949, y el de Diciembre de 1954, promulgado el 10. de Marzo de 1955.

Al respecto, el Maestro Felipe Tena señala: "Tan renovada legislación en materia por naturaleza estable, puede ser indicio de versatilidad de criterio, pero también puede obedecer al propósito de reparar errores que la experiencia denuncia.

A esto último respondió sin duda el Código vigente. El anterior, de Diciembre de 49, registró grandes fallas desde el punto de vista constitucional, a tal grado que sus autores parecieron desconocer nuestro sistema. En lugar de haber definido la materia sanitaria federal para atribuirle a los órganos respectivos, el Código enumeró estos órganos sin señalarles otra competencia que la vaga e indefinida de acción sanitaria federal, cuyo contenido incumbía fijarlo precisamente al Código. En cuanto a la acción sanitaria local, el Artículo 40. la atribuyó en primer lugar a los Estados y en segundo lugar a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Para subsanar las deficiencias del anterior, el Código Sanitario de 55 enumeró en las doce fracciones de su Artículo 3o. las actividades sanitarias en materia de salubridad general del país, con lo que la indefinida expresión constitucional recibió en la ley secundaria su definición y contenido.

En el Artículo 4o. se mencionan las autoridades federales a quienes competen las anteriores actividades y en el 5o. se rectificó otro error del Código precedente, al autorizar que la Secretaría de Salubridad y Asistencia se haga cargo temporalmente de los servicios sanitarios locales en los Estados que no estuvieren capacitados para atenderlos debidamente, pero siempre que con ello pueda afectarse la salubridad general, condición esta última que por no aparecer en el Artículo 5o. del Código de 49, hacía de la sustitución de la autoridad local por la federal una intromisión contraria al sistema federal.

El 26 de Febrero de 1973 se expidió un nuevo Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 13 de Marzo del mismo año y que entró en vigor a los treinta días de su publicación. Es el quinto estatuto que rige la materia".⁴⁸

⁴⁸ Ibidem, pp. 385, 387 y 388.

Sin embargo, como ya se mencionó, el 7 de Febrero de 1984 salió publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Salud, que entró en vigor el 10. de Julio del mismo año, quedando derogado el Código de 1973, a excepción de las disposiciones que sean materia de salubridad local conforme a la nueva Ley.

El Artículo 3o. de la Ley General de Salud, establece la materia de salubridad general, la cual es la siguiente:

- 1) La organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud;
- 2) La atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables;
- 3) La coordinación, evaluación y seguimiento de los servicios de salud;
- 4) La atención materno-infantil;
- 5) La planificación familiar;
- 6) La salud mental;

- 7) La organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud;
- 8) La promoción de los recursos humanos para la salud;
- 9) La coordinación de la investigación para la salud y el control de ésta en los seres humanos;
- 10) La información relativa a las condiciones, recursos y servicios de salud en el país;
- 11) La educación para la salud;
- 12) La orientación y vigilancia en materia de nutrición;
- 13) La prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre;
- 14) La salud ocupacional;
- 15) La prevención y el control de las enfermedades transmisibles;

- 16) La prevención y el control de enfermedades no transmisibles y accidentes;
- 17) La prevención de la invalidez y la rehabilitación de los inválidos;
- 18) La asistencia social;
- 19) El programa contra el alcoholismo;
- 20) El programa contra el tabaquismo;
- 21) El programa contra la farmacodependencia;
- 22) El control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación;
- 23) El control sanitario del proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación y disposición final de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumo de uso odontológico, materiales quirúrgicos de curación y productos higiénicos;

- 24) El control sanitario de los establecimientos dedicados al proceso de productos de importación y exportación;
- 25) El control sanitario de la publicidad de las actividades, productos y servicios a los que se refiere esta Ley;
- 26) El control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y cadáveres de seres humanos;
- 27) La sanidad internacional, y
- 28) Las demás materias que establezca esta Ley y otros ordenamientos legales, de conformidad con el párrafo tercero del Artículo 4o. Constitucional.

De acuerdo a lo que establece el Artículo 5o. de la Ley General de Salud, el Sistema Nacional de Salud es un organismo constituido por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y las personas físicas y morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.

Por otro lado, el Artículo 23 del Ordenamiento citado, señala que se entiende por servicios de salud todas aquellas acciones realizadas en beneficio del individuo y de la sociedad en general, dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad. Y en su Artículo 24 prescribe que los servicios de salud se clasifican en tres tipos, a saber:

- 1) De atención médica;
- 2) De salud pública, y
- 3) De asistencia social.

Señalando la Ley en comento que se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

Los servicios de salud la Ley los clasifica atendiendo a los prestadores de los mismos, y es de la siguiente manera:

- 1) Servicios públicos a la población en general;
- 2) Servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social o los que con sus propios recursos o por encargo del Poder Ejecutivo Federal, presten las mismas instituciones a otros grupos de usuarios;
- 3) Servicios sociales y privados, sea cual fuere la forma en que se contraten, y
- 4) Otros que se presten de conformidad con lo que establezca la autoridad sanitaria.

La Ley General de Salud, en su Artículo 10 señala que la Secretaría de Salud promoverá la participación, en el Sistema Nacional de Salud, de los prestadores de servicios de salud de los sectores público, social y privado, así como de sus trabajadores y de los usuarios de los mismos; asimismo, fomentará la coordinación con los proveedores de insumos para la salud, a fin de racionalizar y procurar la disponibilidad de estos últimos.

Estipulando en el Artículo 11 que la concertación de acciones entre la Secretaría de Salud y los integrantes de los sectores social y privado, se realizarán mediante

convenios y contratos, los cuales se ajustarán a las siguientes bases:

- 1) Definición de las responsabilidades que asuman los integrantes de los sectores social y privado.
- 2) Especificación del carácter operativo de la concertación de acciones; con reserva de las funciones de autoridad de la Secretaría de Salud.
- 3) Expresión de las demás estipulaciones que de común acuerdo establezcan las partes.

Y el Artículo 38 del mismo Ordenamiento Legal, prescribe que son servicios de salud privados los que presten personas físicas y morales en las condiciones que convengan con los usuarios, y sujetas a los ordenamientos legales, pudiendo ser contratados estos servicios directamente por los usuarios o a través de sistemas de seguros, individuales o colectivos.

El Artículo 40 de la Ley mencionada, dispone que las modalidades de acceso a los servicios de salud privados y sociales se registrarán por lo que convengan prestadores y usuarios. Señalando en el Artículo 44 que los establecimientos particulares para el internamiento de

enfermos, prestarán sus servicios en forma gratuita a personas de escasos recursos, en la proporción y términos que señalen los reglamentos.

En relación con este último Artículo, las Instituciones de Asistencia Privada prestan servicios a personas de escasos recursos, y con excepción de las pequeñas cuotas de recuperación que en ocasiones se obtienen, la prestación de dichos servicios son, generalmente, gratuitos.

Sin embargo, para lograr sus objetivos, estas Instituciones deben contar con los recursos materiales y humanos necesarios para poder proporcionarlos.

3.3. CODIGO CIVIL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL EN RELACION CON LA PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES

Como podemos observar a lo largo del presente trabajo, las Instituciones de Asistencia Privada son asociaciones o fundaciones con fines específicos, que para lograrlos, requieren de la prestación de servicios de profesionistas y técnicos con diversas especialidades, como son médicos cirujanos, psiquiatras, psicólogos,

trabajadores sociales, enfermeras, pedagogos, paramédicos, etc.

Este tipo de prestación de servicios especiales, la mayoría de las veces es oneroso, por lo que las personas de escasos recursos, no tienen fácil acceso a ellos. Sin embargo, a través de estas Instituciones, dichas personas obtienen tales servicios de manera gratuita, pero no para la Institución. En efecto, ésta debe cubrir los honorarios del profesionista, además de sufragar los gastos que se originen en la prestación del servicio, como intervenciones quirúrgicas, rehabilitaciones, medicamentos, hospitalizaciones, alimentos, vestidos, albergues o asilos, enseñanza educativa, etc.

Esta clase de prestación de servicios, no tiene mayor regulación que lo que establece el Artículo 2606 del Código Civil vigente para el Distrito Federal, el cual prescribe que el que presta y el que recibe los servicios profesionales pueden fijar, de común acuerdo, retribución debida por ellos.

Lo anterior se traduce a que las mismas partes pactarán cuáles serán los servicios profesionales prestados y el pago de honorarios por los mismos, mediante la celebración de un convenio. Señalando el artículo siguiente

que cuando no exista tal convenio, la retribución se hará atendiendo juntamente a las costumbres del lugar, a la importancia de los trabajos prestados, a la del asunto o caso en que se prestaren, a las facultades pecuniarias del que recibe el servicio y a la reputación profesional que tenga adquirida el que lo ha prestado.

De lo anterior se desprende, que no hay una verdadera regulación de la prestación de servicios profesionales, pues esto se deja a la voluntad de las partes, y como se dijo con anterioridad, por lo general este tipo de servicios son muy costosos. En ellos no se contempla la utilidad pública, la asistencia social o la beneficencia pública, en consecuencia, no se toman en consideración los servicios que prestan las Instituciones de Asistencia Privada, aunque para éstas, muchos de esos servicios sean indispensables para lograr sus objetivos.

3.4. LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Las Instituciones de Asistencia Privada requieren, además de la prestación de servicios profesionales, la prestación de servicios laborales no especializados, como son secretarías, recepcionistas,

archivistas, cocineros, veladores, trabajadores de limpieza, de seguridad, etcétera, del mismo modo necesita de trabajadores de confianza que desempeñen las funciones de dirección, administración, vigilancia y fiscalización.

La prestación de los primeros servicios mencionados, se encuentra regulada, de manera general, en la Ley Federal del Trabajo. Así tenemos que el Ordenamiento Legal en comento, establece las condiciones de trabajo, señalando que éstas nos podrán ser inferiores a las fijadas en esta Ley y deberán ser proporcionadas a la importancia de los servicios e iguales para trabajos iguales.

Asimismo, estipula que las relaciones de trabajo pueden ser para obra o tiempo determinado o por tiempo indeterminado, añadiendo, en su Artículo 36, que el señalamiento de una obra determinada puede únicamente estipularse cuando lo exija su naturaleza, lo que implica un previo conocimiento de la duración exacta del trabajo, como es el caso de la contratación de un albañil, un plomero, un carpintero, etcétera.

De igual manera, el Artículo 37 determina que el señalamiento de un tiempo determinado puede únicamente estipularse en los casos siguientes:

I. Cuando lo exija la naturaleza del trabajo que se va a prestar;

II. Cuando tenga por objeto substituir temporalmente a otro trabajador, y

III. En los demás casos previstos por esta Ley.

Podemos comentar que respecto al primer numeral, la Ley de la materia no es muy precisa, pues no establece los casos en que la naturaleza del trabajo exija que éste sea por tiempo determinado, pudiendo confundirse con lo que establece el Artículo anterior, al referirse a la relación de trabajo por obra determinada. Y el tercer punto, tampoco es muy claro, ya que no hay otros casos previstos por esa Ley, para que la relación de trabajo sea por tiempo determinado, de tal manera, que sólo se prevén dos casos para la estipulación de relaciones de trabajo por tiempo determinado: cuando la naturaleza del trabajo así lo exija y cuando se substituya temporalmente a otro trabajador.

Cabría preguntarnos ¿Qué criterio debemos seguir o aplicar para designar por su naturaleza que un trabajo es por tiempo determinado? ¿Será, acaso, cuando se trata de una concesión otorgada a un patrón por un tercero, o quizá cuando algunos almacenes o tiendas de prestigio contratan

personal eventual para una determinada temporada, o para la explotación o restauración de minas?

Lo cierto es que la Ley, a pesar de que no precisa de manera más amplia los casos en que la naturaleza del trabajo exija que éste sea por tiempo determinado, si exige que esta estipulación sea expresa, es decir, que se haga constar en el contrato de trabajo, pues a falta de esta expresión o del contrato mismo, la relación de trabajo se entenderá por tiempo indeterminado.

Por otro lado, se regula de manera especial a los trabajadores de confianza, teniendo esta categoría únicamente, aquellos que desempeñen funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

La práctica o la costumbre en nuestro país, es que la relación de trabajo se estipule por tiempo indeterminado, siendo ésta una forma de garantizar al trabajador su derecho a la estabilidad en el trabajo, sin embargo, la regulación del trabajo, tanto de base como de confianza, se encuentra encuadrada a las labores que desempeñan los trabajadores para una empresa, no para una

Institución de Asistencia Privada ó Asociaciones Civiles sin fines lucrativos.

3.5. LEY DE INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL

Como es de suponerse, la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, no se ocupa de los prestadores de servicios que colaboran con estas Instituciones, pues deja que éstos sean regulados, de manera general, por los Ordenamientos Legales correspondientes.

Sin embargo, el Artículo 47 de la Ley en comento, prescribe que además del patronato, que constituye el órgano principal, pueden establecerse, de acuerdo con las finalidades y necesidades de cada Institución, órganos subordinados auxiliares.

Tendrán ese carácter, y en consecuencia, se considerarán como formando parte del personal de confianza, los directores, administradores, contadores, auditores, cajeros, tesoreros, peritos, valuadores, inspectores, visitantes de las Instituciones; los médicos, enfermeros y farmacéuticos de sus establecimientos, los directores y

administradores de los departamentos comerciales o industriales; el personal docente de las escuelas; y en general, el personal que dependa directamente del órgano principal encargado de realizar los fines de la Institución.

Y en su Artículo 53 señala, como una obligación del patronato de este tipo de Instituciones, el nombrar empleados de la Institución a personas aptas y de reconocida honradez, acatando la voluntad de los fundadores cuando éstos hayan establecido que de preferencia se utilicen los servicios de determinadas personas, y abstenerse de nombrar como empleados de las Instituciones a las personas que estén impedidas por la Ley o que tengan parentesco con ellos, cualquiera que sea el grado, para desempeñar los cargos de director, administrador, cajero, contador, auditor o tesorero, así como a personas ligadas entre sí por consanguinidad o afinidad dentro de cualquier grado.

La novedad que introduce esta Ley, es que en su Artículo 44, estipula que las Instituciones de Asistencia Privada, podrán contar, a manera de aportaciones en servicios, con el auxilio de colaboradores voluntarios que, con el ánimo exclusivo de prestar asistencia privada, destinen parte de su tiempo a realizar actividades

personales sin remuneración, que permitan el cumplimiento de los objetivos de una asociación o fundación.

Desde luego, esta clase de prestación de servicios al ser voluntarios, carecen de regulación jurídica, pero no corresponde a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, regir ni éstos, ni ningún otro tipo de prestación de servicios, ya que lo idóneo es que se regulen de manera especial dentro de la Legislación Laboral Federal.

CAPITULO CUARTO

"EL TRABAJO EN LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA"

La actuación de las Organizaciones Civiles No Gubernamentales (ONG's), ha despertado el interés en las diversas instancias gubernamentales, ya que las primeras, han tenido la sensibilidad de captar el sentir de amplios sectores sociales, principalmente de los de escasos recursos, y han sumado sus esfuerzos en una serie de actividades tendientes a cubrir las necesidades básicas de las poblaciones marginadas.

Lo anterior, ha dado motivo para que Autoridades del Gobierno, empresarios y gente de la sociedad civil en general, se reúnan en convenciones y conferencias en donde puedan intercambiar opiniones y conocer las necesidades, logros y metas de dichas organizaciones. Como ejemplo, podemos citar la celebración del Primer Congreso Jurídico Nacional llevado a cabo en la Ciudad de Querétaro el pasado mes de Agosto, organizado por el Colegio Nacional de Abogados "Foro de México", en el que, dentro del tema "El Federalismo", se abrió un rubro para tratar asuntos acerca de las asociaciones civiles y la sociedad civil. Otro ejemplo de esto, es la Consulta Nacional Sobre Asistencia Social, iniciando el 8 de Agosto y concluyendo el 11 de Octubre del año próximo pasado, con sede en diferentes Estados de la República Mexicana, organizada por la H. LVI LEGISLATURA DEL SENADO DE LA REPUBLICA, incluyendo dentro de sus temas el de "El Marco Jurídico de la Asistencia Social", en donde la mayoría de los ponentes propuso reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la elaboración de una Legislación especial que regulara la actuación de las Organizaciones Civiles No Gubernamentales en todos sus aspectos. Nosotros propusimos la modernización y adecuación de la Legislación ya existente, a las circunstancias actuales y al siglo que está por comenzar, y que se reglamente de manera especial a dichas organizaciones, nada más, en materia Laboral.

En el presente Capítulo veremos la actuación de las Instituciones de Asistencia Privada en la época actual y de la Junta de Asistencia Privada, la situación laboral que impera en estas Instituciones y los trabajos que la Ley Federal del Trabajo considera y regula de manera especial, para de esta forma poder llegar a nuestra propuesta de la inclusión de un capítulo especial en dicho Ordenamiento Legal, que regule el trabajo, la prestación de servicios voluntarios y que sancione severamente el abuso en la contratación de prestadores de servicios profesionales en este tipo de instituciones así como en las Asociaciones Civiles no lucrativas, refiriéndonos a los fundamentos socio-económicos y jurídicos correspondientes, que sustentan la presente tesis.

4.1. LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA Y LA JUNTA DE ASISTENCIA PRIVADA EN LA ACTUALIDAD.

En este rubro veremos como se constituyen las Instituciones de Asistencia Privada, la manera en que se sostienen y su clasificación por especialidades. También se hará un breve análisis sobre la Junta de Asistencia Privada como órgano superior de dichas Instituciones.

4.1.1. LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA

El concepto de la Asistencia Social, en su devenir histórico, ajustado a las distintas etapas del desarrollo de la sociedad, ha sufrido modificaciones que, partiendo de las viejas místicas concepciones de la caridad y la fe cristiana y la Beneficencia Pública, han llegado a establecer la Asistencia Social al necesitado como un derecho, basado en los principios de la solidaridad y justicia social, culminando con el postulado legal de constituir un derecho el acto de recibir la asistencia.

El Dr. Camarena señala que: "Podemos afirmar que la Asistencia Social es Pública y Privada. Asistencia Pública es la Asistencia Social proporcionada por el Estado mediante sus instituciones.

Asistencia Privada es la Asistencia Social proporcionada por los particulares, como personas físicas o morales que, con bienes de propiedad particular, ejecutan actos con fines asistenciales humanitarios, sin propósito de lucro y a quienes el Estado reconoce personalidad moral, al estar constituidos institucionalmente y tener capacidad patrimonial para la realización de los objetivos

asistenciales, apoyando al Estado en la solución de los graves problemas asistenciales que las poblaciones marginadas les demandan, por lo cual se les considera de utilidad pública".⁴⁶

Las Instituciones de Asistencia Privada son entidades jurídicas creadas por voluntad de los particulares con recursos privados, cuyo propósito es la realización de actos humanitarios sin ánimo de lucro, señalando el Artículo 7° de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada que dichas Instituciones se consideran de utilidad pública y están exceptuadas del pago de los impuestos, derechos y aprovechamientos que establezcan las leyes del Distrito Federal.

Estas Instituciones pueden ser constituídas en vida o por testamento. La Ley de Instituciones de Asistencia Privada señala que las personas que en vida deseen constituir una Institución de Asistencia Privada, presentarán a la Junta de ese ramo, un escrito que contenga: el nombre y domicilio de los fundadores; el nombre, objeto y domicilio legal de la Institución que se pretenda establecer; la clase de actos de asistencia que deseen ejecutar, determinando de manera precisa los establecimientos que vayan a depender de ella; el

⁴⁶ CAMARENA BOLAÑOS, José M., op. cit., p. 34.

patrimonio que se dedique a crear y sostener la Institución, inventariando pormenorizadamente, la clase de bienes que lo constituyan; la designación de las personas que vayan a fungir como patronos; la mención del carácter permanente o transitorio de la Institución y las bases generales de la administración.

Una vez que la Junta de Asistencia Privada declara constituida la Institución, se comunica a los fundadores para que dentro del plazo de treinta días formulen los estatutos correspondientes, los cuales deberán contener: nombre de la Institución; los bienes que constituyen el patrimonio; las operaciones que deberá verificar para sostenerse; el servicio de asistencia que impartirá; los requisitos que deben cumplir las personas que disfruten los servicios de la Institución, y las personas que deberán desempeñar el patronato.

Desde sus inicios, estas Instituciones se han sostenido por medio de las aportaciones de sus propios fundadores, a través de donativos económicos y en especie y, en ocasiones, cuando esto es posible, mediante pequeñas cuotas de recuperación que cubren las personas a las que se asiste o sus familiares, de acuerdo con el resultado que arroje el estudio socioeconómico que se realice en cada caso concreto.

En la actualidad, y debido a las diversas reformas que ha sufrido la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, estas Instituciones han diversificado y especializado sus servicios asistenciales, pudiendo constituir una Institución de este tipo, cualquier persona física o moral que desee llevar a cabo una actividad con fines humanitarios y sin propósitos de lucro, en favor de personas sin recursos, en los ramos básicos de subsistencia, tales como alimentación, vivienda, salud, educación, vestido, etcétera, constituyendo esto una de las principales reformas al Ordenamiento Legal antes mencionado.

Al respecto, el Lic. García Lizama señala que: "Se estableció la posibilidad de que no sólo las Instituciones de Asistencia Privada gozaran de los beneficios de esta Ley, sino que se abrió el camino para que pudieran acogerse a sus disposiciones las instituciones cuyo objeto sea ejecutar actos de solidaridad que tiendan al desarrollo social. Así hemos dado cabida a Instituciones que atienden aspectos de promoción humana y del desarrollo comunitario; igual que a las que procuran la defensa de los derechos humanos y del sistema ecológico.

Es importante señalar que se eximió a las Instituciones de Asistencia Privada del pago de la cuota

del seis al millar por los ingresos referentes a alimentos, ropa o aportaciones destinadas a atender necesidades producidas por epidemias, guerras y terremotos".⁵⁰

Es así como las Instituciones de Asistencia Privada se han ido diversificando, ya no se concretan nada más a la asistencia en materia de salud, sino que se han ido especializando en diversas obras asistenciales.

Al respecto, el Ing. Dondé Escalante señala que: "Existe una amplia gama de obras de asistencia privada, que se ha clasificado en el siguiente orden:

1. Asistencia al Anciano

En nuestro país, la vejez representa un problema complejo, ya que el anciano está condicionado en gran medida a un contexto social cuyas acciones están destinadas hacia la esfera productiva, negándole la oportunidad de integrarse a una sociedad que ha creado sus propios valores, sobresaliendo los de tipo material.

Como consecuencia, el anciano requiere de una mayor atención y ayuda de la familia, representando para la

⁵⁰ GARCIA LIZAMA, Victor, Informe de Actividades de la Junta de Asistencia Privada, Editado por la Junta de Asistencia Privada, México, 1994, p. 2.

misma un compromiso económico, moral y social. Este grupo primario, o sea la familia, no cuenta en muchas ocasiones con los suficientes elementos para cubrir dichas demandas y requiere del apoyo de una institución especializada en la atención al anciano.

Resulta dramático el constatar la creciente dificultad de los ancianos para ser admitidos en algún asilo, pues las necesidades han sobrepasado en forma alarmante la capacidad de nuestras instituciones. Esta situación se agrava aún más cuando el anciano está enfermo y no se vale por sí mismo. La realidad es que este ser no tiene cabida en ningún sitio dentro de la sociedad en que vivimos.

El curso humano que presta atención al anciano en nuestras instituciones, tiene gran capacidad de trabajo y entrega, en sus instalaciones se refleja el interés por darle bienestar, armonía y seguridad; asimismo, se tiene gran cuidado en que tenga una dieta adecuada para preservar su salud.

Para la atención médica de los asilados, estas instituciones cuentan sólo con el personal y equipo indispensable para cubrir ciertos padecimientos, teniendo por lo tanto que acudir a instituciones del sector público

o privado cuando el anciano requiere atención médica especializada.

Los asilos, al igual que todas las demás instituciones, se han visto afectados por el fenómeno inflacionario; sin embargo, a pesar de la difícil situación económica que prevalece, se procura que las cuotas de recuperación que cubren los ancianos estén de acuerdo a sus posibilidades, no siendo determinantes éstas para obtener el servicio.

2. Asistencia a la Niñez y a la Juventud

Las casas-hogar albergan niños y jóvenes abandonados, bien sean huérfanos totales o parciales, o producto de las familias desintegradas con las necesidades básicas no satisfechas, seres que se encuentran en situación de inferioridad moral y material.

El objetivo de estas instituciones es proporcionar un servicio integral a los menores, el cual consiste en darles casa, alimentación, educación, atención médica, afecto y orientación para un desarrollo armónico que les permita, en un futuro, afrontar la vida por sí mismos. De esta manera, el niño tendrá protección, oportunidades y servicios para que pueda desarrollarse

física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, en condiciones de libertad y dignidad.

A pesar de las carencias económicas conocidas, las casas-hogar cuentan con las instalaciones mínimas que garantizan una estancia digna, cubriendo necesidades de seguridad, espacio, alimentación, higiene y recreación, y sus cuotas de recuperación son simbólicas.

3. Asistencia en la Educación

Para tener igualdad de oportunidades entre los miembros de una sociedad, los individuos deben contar con el acceso a la educación. La preocupación por atender a niños y jóvenes, dio origen a la creación de instituciones educativas en sus distintas etapas y ramas: guarderías, primarias, secundarias, preparatorias, técnicas, profesionales y de educación especializada.

El objetivo de estas escuelas es la educación de niños y jóvenes de escasos recursos económicos, con el fin de darles la posibilidad de un desarrollo integral, o sea, una preparación física, académica, moral y cultural. Los métodos de pedagogía utilizados en las guarderías son en su mayoría los tradicionales, pero existen algunos que utilizan la técnica Montessori.

Respecto a la educación primaria, secundaria y preparatoria, también se utilizan los métodos tradicionales académicos, por tener los estudios incorporados a la Secretaría de Educación Pública. Sin embargo, como estas escuelas dan servicio a estratos de población marginada, se procura que además tengan cursos adicionales que les puedan servir en su vida diaria, como son cursos de auxiliar de enfermería, cocina, corte y confección, carpintería, talleres de dibujo, electricidad, etcétera.

La necesidad de carreras técnicas en nuestra sociedad, despertó desde el principio del siglo, interés en nuestras Instituciones de Asistencia Privada, debido a la gran demanda de personal técnico especializado y a la dificultad para estudiar una carrera profesional. El objetivo de la enseñanza en estos niveles es la formación, adiestramiento y capacitación mediante talleres y prácticas de campo. Como ejemplo tenemos las escuelas de enfermería; también se cuenta con escuelas comerciales y de capacitación para el trabajo industrial, como son soldadura, carpintería, mecánicos automotrices, reparación de aparatos electrodomésticos, etcétera. Muchas de estas escuelas apoyan al alumno dándole la oportunidad de estudiar al mismo tiempo la primaria y secundaria abiertas.

Las Instituciones de Asistencia Privada, preocupadas por las personas que tienen algún problema físico o mental, han creado diferentes escuelas en el área educativa especializada. Estas instituciones trabajan a base de terapias, de acuerdo a la limitación específica del caso, ya sea por problemas de lenguaje, auditivos, de la vista o de deficiencia mental.

4. Asistencia Médica

La asistencia privada en el área médica ha sido pionera, baste recordar como ejemplo el Hospital de Jesús fundado por Hernán Cortés. En la actualidad, hay un número importante de hospitales de asistencia privada, de los cuales unos se orientan a la atención especializada y otros son de carácter general.

Los centros de atención especializada tienen como objetivo primordial la asistencia social a través de la prevención, detección, atención y curación de enfermedades auditivas, oculares, y otros dedicados a la atención nutricional infantil, accidentes por quemaduras, etcétera.

Los servicios proporcionados por los centros hospitalarios están orientados a una población abierta de diferentes estratos socioeconómicos, sobresaliendo en

número los destinados al servicio de la población de bajo nivel económico. La asistencia privada se ha preocupado por realizar la cobertura de atención médica por medio de clínicas y dispensarios. Estas unidades se encuentran ubicadas en zonas cuya población es de escasos recursos. La atención médica se dá a nivel de consulta externa, las cuotas de recuperación por este concepto son bajas, y en los casos de extrema necesidad se les obsequian los medicamentos y otros insumos, como es la leche para lactantes.

Estas pequeñas instituciones tienen instalaciones adecuadas, existiendo un interés por adquirir el equipo más necesario, a fin de proporcionar un servicio más eficiente. Es satisfactorio constatar que el personal que labora en nuestras instituciones del área médica, realiza las tareas inherentes a su responsabilidad con profesionalismo y que el paciente se ve ayudado con servicios médicos a base de cuotas mínimas de recuperación.

5. Asistencia Médica. Centros de Rehabilitación

Existen en la ciudad varios centros de rehabilitación que atienden a niños, jóvenes y adultos que por problemas familiares y sociales han tenido experiencias dolorosas que los han inducido a presentar conductas

antisociales, siendo las más frecuentes robo, drogadicción y alcoholismo; situaciones que desgraciadamente se acrecentan por problemas que día a día aumentan en nuestra sociedad.

El servicio se proporciona en instalaciones semejantes a un hogar, en donde la persona encuentra aceptación y apoyo, permitiéndole iniciar su recuperación. La atención prestada cubre las necesidades de alimentación, vestido, educación, atención médica y terapias de grupo y ocupacionales.

6. Ayudas Económicas

Existen instituciones que se han constituido con legados sujetos a la voluntad de los fundadores, los cuales en forma clara y precisa han estipulado el otorgamiento de ayudas económicas a personas de escasos recursos, bien sea en forma directa o a través de otras instituciones de asistencia privada. Estas ayudas se clasifican de acuerdo al tipo de prestación y son las siguientes:

a) Becas

La deserción escolar ha sido uno de los problemas más graves con los que se enfrentan los diversos

sistemas educativos. Se ha comprobado que la falta de recursos económicos representa un factor decisivo para que el estudiante no logre terminar sus estudios y, por ende, de que su esfuerzo no fructifique en su afán de alcanzar mejores expectativas en la vida.

Afortunadamente, existen diferentes acciones encaminadas a apoyar, a través del otorgamiento de becas, a los alumnos que con capacidad e interés en el área escolar, no cuentan con los medios económicos para hacerlo. Esta ayuda se dá mensual o anual.

b) Pensiones

Las pensiones están destinadas a dar auxilio a personas que, por diversos motivos, requieren de un apoyo económico. Entre la población beneficiada se encuentran personas inválidas, viudas y ancianos; sin embargo, a pesar de la buena voluntad por brindar este tipo de ayuda, en su mayoría, el otorgamiento de las mismas, cuantitativamente, no representa una solución real de los problemas del pensionado.

c) Ayudas a Instituciones

Las instituciones que proporcionan alguna ayuda asistencial, no han quedado exentas de los problemas económicos que aquejan a nuestro país, motivo por el cual requieren del apoyo de otras instituciones que cuentan con mayores recursos económicos y que dentro de sus objetivos se establece el proporcionar este tipo de ayuda.

Las ayudas se otorgan a las escuelas cuando éstas no cuentan con los recursos necesarios para su vida propia o para otorgar sus propias becas a estudiantes necesitados; se dan también ayudas a hospitales y asilos cuando no tienen recursos suficientes para solventar todas sus necesidades.

d) Esporádicas

Estas ayudas, como su nombre lo indica, se otorgan ante una necesidad imprevista. En términos generales, se dan por una sola vez. El monto de las ayudas es de acuerdo al problema existente (pago de vivienda, adquisición de medicamentos, gastos de funeral, etcétera).

e) En Especie

Este servicio se proporciona en forma periódica, a personas o grupos que requieren de este apoyo, la ayuda consiste en la distribución de medicamentos, alimentos, ropa, aparatos médicos, prótesis, etcétera.

7. Comités de Damas Voluntarias

Los Comités de Damas Voluntarias tienen como objetivo la realización de toda clase de actos, gestiones y trabajos de servicio social para el mejoramiento físico, moral, cultural y económico de pacientes en hospitales, de ancianos y niños que viven en asilos y orfanatorios, respectivamente.

En los Comités de Damas se manifiesta el compromiso que tiene la mujer ante nuestra sociedad, ya que aportan su tiempo y afecto para mejorar las circunstancias de las personas que pasan por situaciones difíciles en los hospitales, asilos, orfanatorios, etcétera. Estos grupos de damas tienen la preocupación de adquirir, tanto para el hospital como para el paciente,

material médico, aparatos ortopédicos, medicinas, ropa, etcétera.

El paciente y el familiar de escasos recursos requiere del apoyo moral, que es proporcionado por las voluntarias, mediante pláticas personales para animarlos y reconfortarlos. Las terapias ocupacionales y recreativas que estos grupos brindan a los enfermos, los ayudan a su mejoramiento espiritual y económico.

8. Promotoras de Programas

Los centros de promoción de programas surgen como respuesta a diferentes problemas específicos que va teniendo la sociedad. Entre los programas que desarrollan estas instituciones, se encuentran los que se dedican a la atención de la juventud, que abarca diversas áreas, siendo algunas de ellas la concientización de los jóvenes, introducción al trabajo, rescate ecológico y deportes.

Hay otra institución que desarrolla programas de apoyo a la comunidad, a través de programas de orientación familiar y de salud, así como en la formación, entrenamiento y capacitación de voluntarias.

La falta de cuidados en los animales ocasiona enfermedades y hasta la muerte en el hombre. Por tales motivos, hay también asociaciones que atienden centros de prevención, protección y atención a los animales domésticos, por medio de programas de vacunación y de concientización a la comunidad.

De las instituciones nuevas, se cuenta con varias que surgieron a raíz del sismo de 1985, con el objeto de dar atención a los damnificados y se trabaja en programas de ayuda, educativos y de vivienda.

9. Centros Populares

Los centros populares tienen como finalidad proporcionar diversos servicios a la comunidad, en la que se encuentran ubicados para lograr un desarrollo integral del individuo y de la familia.

Los centros se encuentran ubicados en diversas zonas, tanto de población marginada como de clase media-baja. Los servicios que se prestan son muy variados, pues van desde atención médica, por medio de dispensarios; cursos de alfabetización, de corte, cocina, lavaderos, tiendas de ropa y comestibles, ayudas económicas y

formación humana. Las cuotas de recuperación son bajas y varían de acuerdo al servicio que se utiliza".⁵¹

Por todo lo anterior, podemos percatarnos de que las Instituciones de Asistencia Privada, al igual que algunas Asociaciones Civiles sin fines lucrativos, pugnan por conseguir que todos los seres humanos tengamos la oportunidad de vivir de una manera digna y decorosa, proporcionando hogares, atención médica, educación, vestido, alimentos, etcétera, principalmente a las poblaciones marginadas.

Se lucha porque los niños, jóvenes y ancianos de bajos recursos, obtengan una atención integral, siendo las cuotas de recuperación, si las hay, prácticamente simbólicas.

Sin embargo, la atención que reciben, no sólo se refiere a casa, alimentación, educación, atención médica y afecto, sino que lleva implícito todo un sostenimiento económico y moral, pues comprende ropas, aparatos ortopédicos, auditivos, anteojos, libros, cuadernos, atención psiquiátrica, terapias para elevar la autoestima, etcétera.

⁵¹ DONDE ESCALANTE, Rafael, Instituciones de Asistencia Privada en el Distrito Federal su Clasificación por Servicios, Tomado de las Memorias del Primer Simposium sobre la Asistencia Social Privada, Bufete de Ediciones, México, 1986, pp. 43-45.

Otro aspecto importante es que es necesario para la salud mental del senecto, proporcionarle alternativas que le permitan la utilización de su tiempo libre en actividades acordes a sus intereses y posibilidades físicas y mentales.

Para obtener los recursos económicos necesarios y poder lograr sus objetivos, los Comités de Damas Voluntarias hacen diversos eventos y éstos requieren de planeación, de entusiasmo y de gran esfuerzo individual y de grupo.

4.1.2. LA JUNTA DE ASISTENCIA PRIVADA

El ser humano como tal, siempre ha ayudado a los necesitados. La Asistencia Privada surge cuando el impulso individual de ayudar a alguien se organiza. En la medida en que las acciones sociales se hacen complejas, el Estado se ve obligado a instituir, dentro de su organización, a la beneficencia; sin embargo, al margen de ésta, la asistencia privada sigue operando, hasta que llega un momento en que es tan importante, que el Estado se ve precisado a regularla.

Como se vió en el Capítulo Segundo de este trabajo, la Junta de Asistencia Privada se crea en 1899,

dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y con jurisdicción tanto en el Distrito Federal como en los demás territorios de la República, siendo ésta, el órgano por medio del cual, el Poder Público ejerce el cuidado, vigilancia y asesoría de las Instituciones de Asistencia Privada, teniendo estas últimas, la carga de cubrir a la Junta una cuota del seis al millar por todo tipo de ingresos que tuvieran, como son alimentos, ropas, ayudas económicas, etcétera.

Debido a las diversas reformas que ha sufrido la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, han cambiado algunos aspectos de la Junta en relación con las Instituciones de Asistencia Privada.

Al respecto, el Lic. García Lizama señala que: "Una reforma trascendental fue la que tuvo su origen en el programa de descentralización de la Secretaría de Salud, causahabiente de la antigua Secretaría de Salubridad y Asistencia, en virtud de la cual, pasó la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal, a quedar encuadrada precisamente, dentro de los órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal, con lo que quedó en las mismas condiciones jurídicas que las Juntas de Asistencia o Beneficencia de las demás Entidades Federativas, que son dependencias del Ejecutivo Local.

En efecto, no era razonable que la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal dependiera de la Secretaría de Salud, cuando ésta ya no tiene bajo su cuidado la asistencia y, cuando tampoco, existen los territorios federales, recuérdese que anteriormente, la Junta de Asistencia Privada tenía jurisdicción tanto en el Distrito Federal cuanto en los territorios.

Otra modificación, quizá la de mayor importancia, es la que establece la forma de integración del Consejo de Vocales de la propia Junta, como Organo de Gobierno de la Institución, su conformación ya no es paritaria en su número de vocales entre los designados por las propias Instituciones de Asistencia Privada y por el Gobierno.

Actualmente, se ha entregado la mayor responsabilidad a las Instituciones de Asistencia Privada en la integración del Consejo de Vocales de la Junta, ya que, siendo conformada por nueve miembros, cinco, la mayoría, son designados por las propias Instituciones, uno por cada grupo de servicio, en las elecciones que se verifican cada tres años. El Presidente del Consejo debe ser designado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, tomando el nombre de los que aparecen en la terna que, también cada tres años, deben presentarle sólo los cinco vocales designados por las Instituciones de

Asistencia Privada. Vale la pena recordar que se suprimió la carga que tenían las Instituciones para cubrir el fondo de vocales". ⁵²

El Consejo de Vocales se integra con un Presidente y nueve Vocales designados entre personas de reconocida honorabilidad, mexicanos por nacimiento, menores de 75 años, quienes deberán desempeñar sus funciones personalmente, ya que dicho cargo es indelegable.

Al Sector Público le corresponde designar cuatro vocales, uno por cada una de las siguientes dependencias: Departamento del Distrito Federal y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Educación Pública y Salud.

Los vocales restantes serán designados por las Instituciones, podrán ser o no patronos de éstas, no deberán ser servidores públicos y se designarán uno por cada uno de los rubros que a continuación se indican, según la función predominante prestada por las Instituciones: atención a niños y adolescentes; atención al anciano; atención médica y asistencia en la educación.

La designación de estos vocales se hará por mayoría de votos, teniendo un voto cada Institución, y en

⁵² GARCIA LIZAMA, Victor, op. cit., pp. 3 y 4.

caso de empate, decidirá el Presidente de la Junta. Todos los miembros de la Junta de Asistencia Privada durarán en su encargo tres años, pudiendo ser renovado su nombramiento.

Las Instituciones de Asistencia Privada tienen la obligación de cubrir a la Junta una cuota del seis al millar sobre sus ingresos brutos, destinadas a cubrir los gastos de operación de la misma. Dichas cuotas no formarán parte de los ingresos del Estado ni figurarán en su presupuesto.

La Junta de Asistencia Privada tiene las funciones siguientes: elaborar las normas internas de operación del Consejo de Vocales; autorizar la creación, extinción o modificación de las Instituciones; autorizar los estatutos de las Instituciones y de no haber sido formulados por éstas, elaborarlos; promover ante las autoridades competentes el otorgamiento de estímulos fiscales; ordenar la inscripción de las Instituciones en el registro Público de la Propiedad; defender los intereses de las Instituciones; ayudar a los patronatos a la buena administración de los bienes de las Instituciones; vigilar que las Instituciones cumplan con los fines para los cuales se constituyeron; revisar los estatutos de las Instituciones, etcétera.

Desgraciadamente, la amplitud de las facultades discrecionales de la Autoridad de la Junta de Asistencia Privada, se presta a la manipulación del poder jurídico, cuando la administración de ésta llega a caer en manos de gente corrupta, ya que la Junta se constituye en gestor, acaparador de las licencias para la constitución de Instituciones de Asistencia Privada, convirtiéndose en un elemento de corrupción, pues en ocasiones, deja a un lado sus objetivos primordiales, y se limita a autorizar o no la constitución de Instituciones de Asistencia Privada y al cobro de las cuotas que éstas deben aportarle para su sostenimiento, exigiendo que a más tardar el primero de diciembre de cada año, los Patronatos de las Instituciones le remitan los presupuestos de ingresos, egresos y el de inversiones en activos fijos.

Muchas asociaciones civiles no lucrativas, con fines humanitarios, han logrado conseguir algunos beneficios sin tener la obligación de rendir cuentas ni pagar cuotas de las donaciones que reciben, a la Junta de Asistencia Privada, pues a veces, constituirse como Institución de Asistencia Privada resulta más oneroso, por las cargas y requisitos que impone la propia Junta, como ejemplo podemos mencionar, que de los donativos económicos que reciben las Instituciones de Asistencia Privada, éstas no pueden destinar más del veinte por ciento de los mismos,

para el pago de salarios u honorarios de sus prestadores de servicios.

Cabe hacer mención, que en el año de 1992, el Presidente del Consejo de Vocales de la Junta de Asistencia Privada, al rendir su informe anual de actividades, exhortó a los miembros del Patronato de las diversas Instituciones de Asistencia Privada, para que pagaran "buenos salarios" a sus trabajadores, con el fin de motivarlos a seguir prestando sus servicios en dichas Instituciones para evitar la fuga de recursos humanos bajo pretexto de buscar "mejores sueldos y prestaciones".

En relación a lo anterior, con fecha 14 de Diciembre de 1992, la Junta de Asistencia Privada envió a los miembros del Patronato de todas las Instituciones la Circular Número 34, relativa al incremento de sueldos y normas de operación de recursos humanos, que a la letra dice:

"A efecto de precisar el criterio que deberán seguir para el próximo ejercicio presupuestal respecto al Area de Recursos Humanos, hacemos de su conocimiento las siguientes Reglas de Operación que deberán considerar:

- 1°. El incremento a partir del 1° de enero del próximo ejercicio no será mayor del 9.9%, a pesar de que pudieran existir recursos.

- 2°. Quedan congeladas las plazas que no estuviesen ocupadas al 15 de diciembre del presente año, las que solamente podrán descongelarse, una a una en cada caso, mediante ACUERDO QUE DICTE EL PATRONATO y que conste en el acta respectiva.

- 3°. Todas las personas que reciban con motivo del servicio que prestan a la institución, cualquier cantidad de dinero de manera regular, se entiende en principio, que está vinculado por una relación de trabajo. Si esto no fuera así y se tratase de un servicio voluntario, deberá firmar un convenio de carácter civil con la institución, dejando perfectamente claro que se trata de un servicio voluntario y que la ayuda económica que recibe es un apoyo para transporte o alimentación y no un salario.

Todas las personas que presten sus servicios de manera regular a la institución, deberán firmar, según corresponda, el citado convenio o contrato de trabajo. No deben tener trabajadores a quienes se

les pague por honorarios, a menos de que se trate de servicios profesionales externos.

4°. Queda prohibido otorgar gratificaciones adicionales a las contractuales, cualquiera que sea su denominación o concepto. Cualquier alteración a las prestaciones adicionales al salario por cuota diaria que deriven del Contrato de Trabajo, requieren autorización previa de esta Junta.⁵³

Por lo transcrito, podemos señalar que la propia Junta de Asistencia Privada, haciendo manifestaciones contrarias entre sí, no sólo siembra confusión entre los miembros del Patronato de las Instituciones en relación al tipo de contratación y pago de salarios de sus laboriosos, sino que perjudica a estos últimos con las restricciones impuestas a los salarios y prestaciones.

La Junta de Asistencia Privada es quien autoriza o no, incluso con carácter de extraordinario, la aportación bimestral al Sistema de Ahorro para el Retiro que deben efectuar las Instituciones de Asistencia Privada en favor de sus trabajadores. ¿Quién le otorgó esa facultad? ¿No es esto motivo suficiente para que las Instituciones de

⁵³ Junta de Asistencia Privada, Incremento de Sueldos y Normas de Operación de Recursos Humanos, Circular Informativa Número 34, México, 14 de diciembre de 1992.

Asistencia Privada prefieran celebrar convenios de prestación de servicios voluntarios con gratificación económica que contratos individuales de trabajo? ¿No es esto más perjudicial para los laboriosos de dichas Instituciones?

Hay que recordar que tanto las Instituciones de Asistencia Privada como las Asociaciones Civiles Filantrópicas, deben enfrentarse con las graves crisis que agobian a la humanidad, y luchar día con día para obtener los recursos materiales y humanos para poder lograr sus fines propios en beneficio de la colectividad, principalmente, de las personas de escasos recursos, de aquellos a los que la misma sociedad ha marginado, independientemente de los requisitos y gastos que deben cubrir para su constitución, las cargas que se les imponen, obstaculizan su labor humanitaria.

Y aquí, cabe hacer mención de un comentario de la Lic. Lilia Cisneros en el Primer Congreso Jurídico Nacional, organizado por el Colegio de Abogados Foro de México, celebrado en la Ciudad de Querétaro el pasado 16 de Agosto, en el sentido de que "lo válido del quehacer de las Organizaciones No Gubernamentales es justamente el ideal que tienen de actuar sin cortapisas a sus iniciativas, ya que sus integrantes se encuentran ante la disyuntiva de

considerar o no conveniente el ajustarse a la formalidad constitutiva de una Asociación Civil o una Institución de Asistencia Privada, o simplemente actuar, sin soportar el alto costo de procedimientos administrativos que incluyen pagos a notarios, o tiempo y dinero en trámites ante diversas dependencias, como la Secretaría de Relaciones Exteriores o el Registro Público de la Propiedad. ¿Por qué coartarles el derecho de otras alternativas?".

También citamos un comentario del Maestro Castro y Castro, respecto a que: "En un Estado de Derecho proliferan grupos sociales que deben ser regulados para evitar fricciones y anarquías, pero también ser prohijados, ya que ayudan a perfeccionar el orden social prevalente.

Los gobiernos deben alentar las manifestaciones personales, lícitas de sus gobernados, ya que fortalecen a la comunidad. Por tanto, las múltiples manifestaciones de servicio social que brindan diversas sociedades civiles son motivo no sólo de protección, sino, incluso, de aliento."⁵⁴

4.2. EL TRABAJO EN LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA

La constitución de cualquier tipo de organización, llámese Institución de Asistencia Privada,

⁵⁴ CASTRO Y CASTRO, Fernando, Tópicos Fundacionales, Editado por la Fundación Miguel Alemán, A.C., México, 1994, p. 41.

Asociación Civil, Sociedad Anónima, Sociedad Mercantil, etcétera, es una fuente generadora de empleos.

Cuando hablamos del trabajo en las Instituciones de Asistencia Privada o en las Asociaciones Civiles dedicadas a la filantropía, nos estamos refiriendo a la forma en que éste se dá en dichas organizaciones. Pues bien, el trabajo se presta de la misma manera que si se tratara de una empresa, un negocio o una compañía, ya que también se requiere de los servicios de trabajadores de base, administrativos, técnicos, profesionales y especializados.

La diversidad de obras asistenciales que realizan las Instituciones de Asistencia Privada y las Asociaciones filantrópicas, requieren de un gran número de prestadores de servicios que coadyuven al cumplimiento de sus objetivos.

Así, encontramos laborando en estos organismos a médicos generales y especializados, enfermeras, psiquiatras, psicólogos, sociólogos, trabajadores sociales, educadoras, profesores de enseñanza media y superior, instructores, directores, administradores, contadores, abogados, técnicos en diferentes especialidades, secretarias, recepcionistas, almacenistas, farmacéuticos,

trabajadores de limpieza y de vigilancia, mensajeros, conductores de vehículos, etcétera.

En algunas ocasiones, se cuenta con el auxilio de personas que prestan voluntaria y gratuitamente sus servicios, principalmente para ayudar a la obtención de donativos económicos y materiales, a través de diversos medios, como son colectas, bazares, kermesses, etcétera; sin embargo, la mayoría de los laboriosos que mencionamos, deben ser remunerados, y no es porque carezcan de una gran mística de servicio, pues muchos de ellos la poseen, sino por la imperante necesidad económica de nuestra época.

Las Instituciones de Asistencia Privada y los Organismos Civiles no lucrativos, no sólo deben luchar por allegarse fondos para el cumplimiento de sus objetivos asistenciales, educativos o de desarrollo social, sino que, además de pagar los salarios y prestaciones que señala la Ley de la materia a sus trabajadores, deben enfrentarse a los conflictos de carácter laboral que se les presenten, situación que dificulta su labor humanitaria y, en ocasiones, origina la desaparición de dicha organización en perjuicio de la propia sociedad, pues algunas de estas organizaciones apenas cuentan con los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones sociales y laborales.

4.3. TRABAJOS ESPECIALES EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Nuestra actual Ley Federal del Trabajo consagra su Título Sexto, para reglamentar de manera especial, determinadas actividades laborales, como una forma de proteger efectivamente a los trabajadores que desempeñan dichas actividades.

Así, establece y regula como trabajos especiales, los desempeñados por trabajadores de confianza; trabajadores de los buques; el trabajo de las tripulaciones aeronáuticas; trabajadores ferrocarrileros; trabajo de autotransporte; trabajo de maniobras de servicio público en zonas bajo jurisdicción federal; trabajadores del campo; agentes de comercio, de seguros, vendedores, viajantes, propagandistas o impulsores de ventas; deportistas profesionales; trabajadores actores y músicos; trabajo a domicilio; trabajadores domésticos; trabajo en hoteles, restaurantes, bares, casas de asistencia, fondas, cafés y establecimientos análogos; industria familiar; trabajos de médicos residentes en período de adiestramiento en una especialidad, y trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por Ley.

Los trabajos que nuestro Ordenamiento Laboral regula como especiales, tienen en común que pueden ser celebrados por tiempo determinado, no hay una jornada de trabajo establecida y no opera el principio de igualdad de salarios para trabajo igual, pues dentro de éstos, se toma en cuenta la categoría o nivel del lugar o transporte en el que se presta el servicio, y el grado de responsabilidad o peligrosidad, así como lo arduo del trabajo y el abuso del que podrían ser objeto algunos de estos trabajadores.

Por lo expuesto, creemos que no existe, para este tipo de prestadores de servicios, estabilidad en el trabajo, ya que ésta, está condicionada por muchos factores, no sólo los que se mencionaron anteriormente, sino también de aquellos que son propios de cada uno de los trabajos considerados especiales, como el caso del término de presentación de una obra de teatro, o el fin de una temporada deportiva, o el fin de la temporada de cosecha, o la llegada a su término de una residencia médica, o la tensión nerviosa a la que están sujetos los conductores de cualquier tipo de vehículo, o el desgaste físico de los que laboran en bares, restaurantes, hoteles, etcétera.

Sin embargo, no estimamos lo anterior como violatorio de los principios laborales, ya que precisamente por esos factores, es que la Ley Federal del Trabajo los

regula de manera especial, y los que prestan esta clase de servicios deben tener conocimiento de los mismos al momento de celebrar el contrato de trabajo; pero también creemos que el Ordenamiento Legal en comento, tiene una gran deficiencia al omitir reglamentar de manera especial, el trabajo en las Organizaciones Civiles no lucrativas, que se sostienen a base de donativos y que son de utilidad pública.

4.4. PROPUESTA DE LA INCLUSION DE UN CAPITULO ESPECIAL EN LA LEY LABORAL, QUE REGULE EL TRABAJO EN LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA

Las Instituciones de Asistencia Privada surgen cuando el impulso individual de ayudar a quien lo necesita, se organiza. Actualmente, podemos decir que mucha gente ha sido beneficiada con los servicios que prestan dichas Instituciones.

Desde luego, para poder brindar eficientemente sus servicios, las Instituciones de Asistencia Privada, deben contar con el apoyo de diversos trabajadores así como de prestadores de servicios voluntarios.

Como podemos percatarnos a lo largo del presente trabajo, son muchas las cargas impuestas a estas Organizaciones no lucrativas, siendo una de las más importantes, el hecho de que no puedan destinar más del veinte por ciento de los donativos económicos que reciban, para el pago de salarios.

Por ello, proponemos que se incluya en el Título de Trabajos Especiales de nuestra Legislación Laboral, un Capítulo que regule el trabajo y la prestación de servicios voluntarios en los organismos multicitados, así como los requisitos que debe cubrir un contrato de prestación de servicios profesionales y las sanciones correspondientes a quienes abusen de este tipo de contratos para evadir el pago de las prestaciones consignadas en la Ley Laboral, en favor de los trabajadores. Desde luego, estamos conscientes de que no todos los prestadores de servicios que hemos mencionado se rigen por la Ley Federal del Trabajo, ya que es la materia Civil la que regula la prestación de servicios profesionales y solamente la Ley de Instituciones de Asistencia Privada hace alusión a la prestación de servicios voluntarios.

En razón de lo anterior, creemos pertinente que el Capítulo que se propone se incluya en la Legislación Laboral, se divida en tres apartados. Uno que

establezca requisitos y sanciones en la contratación de los prestadores de servicios profesionales, con el fin de evitar el abuso en el empleo de dichos contratos; otro que regule a los trabajadores, estableciendo las bases sobre las cuales deba laborar, por ejemplo: relación de trabajo por tiempo indeterminado, determinación de los derechos y las obligaciones de las partes, como en el caso de la jornada de trabajo, días de descanso, vacaciones, indemnizaciones y liquidaciones, y cláusulas especiales para dar por terminada la relación laboral.

En este último caso, la Institución sólo podrá rescindir la relación de trabajo por extinción y liquidación de la misma, cuando por cuestiones económicas se vea en la necesidad de hacer un recorte de personal, o cuando se haga efectiva alguna de las causas que señala el Artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo. En los dos primeros casos, quince días antes de llevarse a cabo, deberá manifestarlo y comprobarlo fehacientemente por escrito a las Autoridades del Trabajo correspondientes. Si la relación laboral la dá por terminada el trabajador, tendrá que notificarlo a las autoridades de la Institución por escrito, con quince días de anticipación por lo menos, de no ser así, no le será aceptada la renuncia y se le obligará a cumplir lo estipulado en el contrato de trabajo, en caso de que el trabajador se negara a esto último, se le

acusará el abandono de trabajo ante las autoridades correspondientes, y se le fincarán responsabilidades por los daños y perjuicios que ocasionare a la Institución.

El tercer apartado se refiere a la prestación de servicios voluntarios. Aquí cabría preguntarnos ¿Qué tienen que ver los servicios voluntarios con el trabajo? Teóricamente nada, pero prácticamente mucho.

Como ya se dijo, ningún Ordenamiento Jurídico, excepto la Ley de Instituciones de Asistencia Privada (que incluso elaboró un deficiente machote de convenio para este tipo de servicios), contempla en sus disposiciones la prestación de servicios voluntarios.

Estos servicios pueden darse de dos formas: gratuitos o con gratificación económica. En este último caso, el colaborador firma un documento en el que consta que recibió una cierta cantidad de dinero por concepto de gratificación y que sirve a la Institución para justificar esa erogación, y es aquí donde encontramos el meollo del asunto.

Hay personas que de manera voluntaria y gratuita destinan parte de su tiempo para prestar servicios a organizaciones dedicadas a la filantropía, generalmente,

ellas mismas señalan los días y horas en que prestarán su colaboración a la Institución de su elección, estableciéndolo, la mayoría de las veces, como una rutina. De la misma manera, ellas deciden qué funciones van a asumir dentro de la organización, pudiendo ser muy variadas, por ejemplo, recepcionistas, secretarias, choferes, paramédicos. Muchas de estas personas, lo hacen con verdadero ánimo de ayudar al prójimo con o sin gratificación; pero desgraciadamente, otras lo hacen con la intención de establecer vínculos laborales con la Institución, sobre todo, cuando reciben alguna gratificación económica, para después demandar el reconocimiento de una relación de trabajo, salarios y prestaciones legales, situación que, por carecer de reglamentación jurídica, lesiona gravemente a estas asociaciones civiles no lucrativas.

Nuestra proposición de que sea precisamente la Ley Federal del Trabajo la que regule la prestación de servicios voluntarios, en sus dos formas, es con el fin de que dicho Ordenamiento Legal distinga la colaboración voluntaria del trabajo y estipule los lineamientos que deben seguir las partes, señalando los datos que debe contener el convenio de prestación de servicios voluntarios que celebren, de manera que no pueda establecerse una relación de trabajo entre ellas, ni adquieran ningún tipo

de derecho u obligación laboral, y que evite que la Institución explote al colaborador, o que éste extorcione a la Institución.

Así, por ejemplo, puede incluirse en el convenio la estipulación de que ningún colaborador prestará sus servicios voluntarios por más de tres horas al día, ni más de cinco días a la semana. Las gratificaciones que reciban por servicios voluntarios no podrán ser superiores al salario mínimo que se establezca para los trabajadores de estas Instituciones. Señalar las responsabilidades inherentes a la prestación del servicio, así como las sanciones a que podrían hacerse acreedores en caso de acciones u omisiones que constituyan un delito, perjudiquen a la Institución, a los directivos, trabajadores y prestadores de servicios de la misma, a los asistidos o al público en general.

Otro aspecto importante, es el relativo a las prestaciones laborales, ya que éstas, deberían ser aportadas por el propio Gobierno. Lo anterior se justifica en el hecho de que, corresponde inicialmente a las instancias gubernamentales el brindar la seguridad social a toda la población mexicana, y ante la imposibilidad de otorgarla por sí mismo, debido a la falta de recursos materiales y humanos y a la creciente explotación

demográfica, la sociedad civil organizada ha salido con sus propios recursos, al auxilio de éste, ocupándose principalmente de brindar servicios básicos a la población marginada, con el apoyo de diversos trabajadores.

Sin embargo, la situación económica, social y moral en nuestro país, se torna cada vez más crítica, por lo que los recursos materiales y humanos que en un principio destinaron las Organizaciones Civiles no lucrativas para coadyuvar con el Gobierno en la ardua labor que implica el brindar seguridad social, se han vuelto insuficientes, pues, reiteramos, dichos organismos no sólo deben de preocuparse por obtener los recursos necesarios para el logro de sus objetivos, sino que, además, deben cubrir a sus laboriosos los salarios y prestaciones prescritos conforme a la Ley de la materia y enfrentarse a conflictos de carácter laboral, esto sin contar los trámites administrativos, como autorizaciones ordinarias y extraordinarias, que deben afrontar determinadas asociaciones ante sus órganos superiores de vigilancia, como es el caso de las Instituciones de Asistencia Privada respecto de la Junta de Asistencia Privada.

4.5 FUNDAMENTOS

En este punto, vamos a tratar de establecer los fundamentos que sustentan la propuesta anterior, y son básicamente de dos tipos, a saber, jurídicos y socio-económicos.

4.5.1. JURIDICOS

La Ley Federal del Trabajo es el Ordenamiento Legal que rige la materia de trabajo en nuestro país, en ella se establecen disposiciones generales y especiales para que se den las relaciones laborales.

Como mencionamos anteriormente, las Instituciones de Asistencia Privada y las asociaciones civiles análogas, sólo tienen reglamentación para su constitución y en materia fiscal, pero en los demás aspectos, como el laboral, se rigen por las disposiciones generales que establece la Ley de la Materia para cualquier empresa o negociación o por el Código Civil en cuanto a la prestación de servicios profesionales.

Como puede desprenderse de la lectura del Capítulo Primero del presente trabajo, no podemos equiparar

a este tipo de organizaciones con una empresa o negociación, ni considerar como patronos a las autoridades o a los miembros del Patronato de estos organismos, pues, ni son lucrativos ni se utilizan los servicios del trabajador para fines personales, sino que son de utilidad pública.

En relación a la prestación de servicios profesionales, podemos decir que, como ya se ha visto, dichas Instituciones requieren de estos servicios en diferentes áreas, y esto implica, en muchas ocasiones, que realicen sus actividades de acuerdo a los manuales de procedimientos, proyectos, programas, instrucciones, reglamentos, etcétera, es decir, que se desempeñen de acuerdo a los calendarios y lineamientos generales, propios de cada organización, lo que podría confundirse con la figura de la subordinación.

¿A qué Ordenamiento Legal se van a acoger, en caso de controversia, los profesionistas que se encuentren en el supuesto citado con anterioridad? ¿Serán considerados como prestadores de servicios profesionales o como trabajadores?

Es importante destacar que, en la práctica, las Instituciones de Asistencia Privada y asociaciones

similares, prefieren celebrar contratos de prestación de servicios profesionales o de servicios voluntarios con gratificación económica, que contratos individuales o colectivos de trabajo, pues, además de no contar con disposiciones jurídicas que regulen el trabajo en dichas Instituciones, ésta es una manera de evitar conflictos laborales, lo que resulta perjudicial para los prestadores de servicios de estas organizaciones, pues quedan al margen de los derechos laborales que establece la Ley de la Materia.

Por lo anterior, estimamos que la Ley Federal del Trabajo establezca las disposiciones y procedimientos laborales especiales, en los que se determinen los requisitos de los contratos de prestación de servicios voluntarios y profesionales con sus sanciones y las bases para la contratación de trabajadores, con el fin de que, tomando en cuenta las circunstancias particulares de cada Institución, los laboriosos adquieran los derechos que la propia Ley consagra para los trabajadores, como son: servicio médico, antigüedad, vacaciones, primas, etcétera.

4.5.2. SOCIO-ECONOMICOS

A lo largo del presente trabajo, pudimos percatarnos de que la mayoría de las actividades que realizan las Instituciones de Asistencia Privada y las Organizaciones Civiles análogas, son obligaciones que, inicialmente y constitucionalmente, corresponden al Estado, como promover el desarrollo social, brindar servicios asistenciales y educativos a la mayor parte de la población, etcétera.

Estas organizaciones surgen como una tercera opción que, sin ser gubernamentales ni particulares lucrativas, coadyuvan con el Estado en su obligación de proporcionar una variedad de servicios al alcance de toda la gente, principalmente de aquella de escasos recursos.

Pues, desgraciadamente, no todas las personas tienen acceso a alguna Institución de Salud o Educativa, las razones pueden ser diversas, por ejemplo, por no ser derecho habientes, por dejar a un lado los estudios para trabajar, por requerir de servicios especializados que el Estado solo no puede brindarles debido al exceso de población, por encontrarse en zonas marginadas, por falta de recursos económicos para pagar estos servicios en hospitales o escuelas particulares.

En efecto, entre los deficientes servicios generales que brinda el Estado, por el exceso de población, y lo inaccesible, económicamente hablando, de los servicios particulares, surgen estos organismos que prestan servicios generales y especializados, al alcance y en beneficio de todas las personas, cobrando pequeñas cuotas de recuperación, cuando es posible, sin ser esto determinante para la prestación del servicio.

Por lo anterior, y recordando que estas Organizaciones consideradas de utilidad pública se sostienen principalmente a base de donativos, creemos que es necesario que la Ley Federal del Trabajo regule de manera especial, el trabajo, la prestación de servicios voluntarios y que sancione el abuso en la contratación de prestadores de servicios profesionales, a fin de que no se prive a los trabajadores de los derechos y prestaciones que les otorga la Ley Laboral y de que estas Instituciones puedan acrecentar su loable labor en beneficio de la colectividad.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Derecho Laboral se gesta por primera vez en el siglo XX, precisamente aquí en México, con características propias y respetabilidad, formando parte importante de nuestro Derecho Constitucional.

SEGUNDA. El fenómeno de la marginación o rezago se acentúa por las minusvalías físicas, psíquicas o socio-culturales individuales, favoreciendo una mayor desigualdad y desequilibrio que aleja cada vez más al individuo de la posibilidad de alcanzar los satisfactores indispensables que le proporcionen el mínimo de bienestar, acentuando su marginación o rezago; el rescate de las mismas se logra de conformidad a las acciones de la Asistencia Social, Pública o Privada, y del régimen político-social existente.

TERCERA. Las diferencias más importantes que existen entre una Institución de Asistencia Privada y una Empresa, son que: la primera se constituye sin ánimo de lucro, con fines humanitarios y es considerada de utilidad pública, por lo que utiliza los servicios de sus laboriosos para

lograr su principal objetivo, el cual es, preponderantemente, la filantropía.

CUARTA. El concepto de la Asistencia Social, en su devenir histórico, ajustado a las distintas etapas del desarrollo de la sociedad, ha sufrido modificaciones que, partiendo de las viejas místicas concepciones de la caridad, la fe cristiana y la Beneficencia Pública, han llegado a establecer la Asistencia Social al necesitado como un derecho, basado en los principios de la solidaridad y justicia social, culminando con el postulado legal de constituir un derecho el acto de recibir la asistencia.

QUINTA. La diversidad de obras asistenciales que realizan las Instituciones de Asistencia Privada y Organizaciones Civiles análogas, requieren de un gran número de prestadores de servicios que coadyuven al cumplimiento de sus objetivos.

SEXTA. Nuestra actual Ley Federal del Trabajo, consagra su Título Sexto, para reglamentar, de manera especial, determinadas actividades laborales, como una forma de proteger efectivamente a los trabajadores que desempeñan dichas actividades,

sin embargo, omite regular especialmente, las actividades laborales que se realizan en las Instituciones de Asistencia Privada y Asociaciones Civiles análogas.

SEPTIMA. Para llevar a cabo sus propios objetivos, las Instituciones de Asistencia Privada y las Organizaciones Civiles Filantrópicas, utilizan los servicios de trabajadores, prestadores de servicios profesionales y voluntarios, por ello, es indispensable que se incluya un capítulo especial en el Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo, que regule el trabajo y establezca los requisitos de los contratos de prestación de servicios voluntarios y profesionales.

OCTAVA. Lo anterior puede llevarse a cabo, dividiendo dicho capítulo, en tres Apartados. Uno que establezca los requisitos que debe tener el contrato de prestación de servicios profesionales y que contenga sanciones para el caso de empleo abusivo de este tipo de contratos, otro que regule a los trabajadores de base, y el tercero que reglamente la prestación de servicios voluntarios.

NOVENA En el segundo Apartado, se establecerán las bases sobre las cuales deba prestarse el servicio, como: la relación laboral por tiempo indeterminado, prestaciones especiales, derechos y obligaciones de las partes y causas especiales para dar por terminada la relación laboral fincándose las responsabilidades por los daños y perjuicios que se ocasionaren.

DECIMA En lo que se refiere a las prestaciones, éstas deberían ser aportadas por el propio Gobierno, ya que le corresponde inicialmente a éste, brindar la seguridad social a toda la población mexicana, y ante la imposibilidad de otorgarla por sí mismo, la sociedad civil organizada ha salido en su auxilio con sus propios recursos, ocupándose principalmente, de brindar servicios básicos a la población marginada.

DECIMA PRIMERA. En el tercer Apartado, relativo a la prestación de servicios voluntarios, se debe hacer una distinción entre la colaboración voluntaria y el trabajo, estipulándose los lineamientos que deben seguir las partes para que no pueda establecerse una relación de trabajo entre ellas.

DECIMA SEGUNDA. Para que las Instituciones de Asistencia Privada y las Organizaciones Civiles análogas sigan prestando servicios en aras del interés nacional, es necesario que se incluya en la Ley Laboral, el capítulo que se propone en el presente trabajo, pues, por un lado, se protegería a los laboriosos de dichos organismos, otorgándoles los derechos que la Ley de la Materia les confiere, y por el otro evitarían que estas organizaciones enfrenten conflictos laborales que muchas veces ocasionan su desaparición, en perjuicio de la propia comunidad, principalmente de la de escasos recursos.

DECIMA TERCERA. Por lo anterior, se concluye que las obras de la Asistencia Social, Pública y Privada, habrán de resumir en sí la lucha por solucionar las carencias materiales y bio-psico-sociales de la población necesitada, siendo la actividad más auténtica que el hombre realiza en favor del hombre, la cual tiene una historia que se origina en la misma historia de la humanidad.

BIBLIOGRAFIA

TEXTOS

1. AGUILAR, Alfonso, CARMONA, Fernando, México. Riqueza y Miseria, Décima edición, Nuestro Tiempo, México, 1977.
2. ALONSO GARCIA, Manuel, Derecho del Trabajo, Segunda edición, Ariel, España, 1967.
3. CABANELLAS, Guillermo, Tratado de Derecho Laboral, Tomo II, Volúmen I, Tercera edición, Heliasta, Argentina, 1988.
4. CAMARENA BOLAÑOS, José M., La Asistencia Social Pública y Privada, Memorias del Primer Simposium Sobre Asistencia Social Privada, Bufete de Ediciones, México, 1986.
5. CARABES PEDROZA, Jesús, Historia Activa de México, Progreso, México, 1985.
6. CASTORENA, José de Jesús, Manual de Derecho Obrero, Quinta edición, Fuentes Impresores, México, 1971.

7. CASTRO Y CASTRO, Fernando, Tópicos Fundacionales, Editado por la Fundación Miguel Alemán A.C., México, 1994.
8. DAVALOS, José, Derecho del Trabajo I, Cuarta edición, Porrúa, México, 1992.
9. DE BUEN, Néstor, Derecho del Trabajo, Tomo I, Cuarta edición, Porrúa, México, 1981.
10. DE BUEN, Néstor, La Reforma del Proceso Laboral, Porrúa, México, 1980.
11. DE LA CUEVA, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Décimo Segunda edición, Porrúa, México, 1970.
12. DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Décimo Segunda edición, Porrúa, México, 1990.
13. DONDE ESCALANTE, Rafael, Instituciones de Asistencia Privada en el Distrito Federal su Clasificación por Servicios, Memorias del Primer Simposium Sobre Asistencia Social Privada, Bufete de Ediciones, México, 1986.

14. EL COLEGIO DE MEXICO, Historia General de México,
Comentada por MORENO TOSCANO, Alejandra, Tomo I,
Segunda edición, Harla, México, 1987.
15. ESQUIVEL OBREGON, T., Apuntes de la Historia del
Derecho Mexicano, Tomo I, Segunda edición,
Porrúa, México, 1984.
16. ESTRELLA CAMPOS, Juan, Principios de Derecho del
Trabajo, U.N.A.M., México, 1988.
17. EUQUERIO GUERRERO, M., Manual del Derecho del Trabajo,
Décimo Primera edición, Porrúa, México, 1980.
18. FIOST, Elsa C., El Trabajo y los Trabajadores en la
Historia de México, Colegio de México, México,
1979.
19. GARCIA LIZAMA, Victor, Informe de Actividades de la
Junta de Asistencia Privada, Editado por la Junta
de Asistencia Privada, México, 1994.
20. GONZALEZ CHARRY, Guillermo, Derecho del Trabajo,
Segunda edición, Colombia, 1970.
21. HERNANDEZ LARA, Javier, Historia Universal, (Síntesis
Segundo Curso), S.E.P., México, 1963.

22. M. SENIN, La Esclavitud en 25,000 Palabras, Tercera edición, Bruguera, México, 1973.
23. MARGADANT, Guillermo F., Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, U.N.A.M., México, 1971.
24. MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, El Derecho Precolonial, Segunda edición, Instituto de Investigaciones Sociales U.N.A.M., México, 1961.
25. TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Vigésima Primera edición, Porrúa, México, 1985.
26. TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo I, Segunda edición, Porrúa, México, 1979.
27. TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, Sexta edición, Porrúa, México, 1981.
28. VELAZCO, Enrique, Introducción al Derecho del Trabajo, Editorial Blume, España, 1976.

LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
Comentada por ANDRADE SANCHEZ, Eduardo y otros,
Tercera edición, Editada por la Procuraduría
General de Justicia del Distrito Federal y el
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la
U.N.A.M., México, 1992.
2. Ley General de Salud, Sexta Edición, Porrúa, México,
1990.
3. Código Civil Para el Distrito Federal, Sextoagésima
edición, Porrúa, México, 1991.
4. Ley Federal del Trabajo, Comentada por TRUEBA URBINA,
Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge, Sextoagésima
séptima edición, Porrúa, México, 1991.
5. Ley de Instituciones de Asistencia Privada, Ediciones
Delma, México, 1992.

OTRAS FUENTES

Circular Informativa Número 34, Incremento de Sueldos y Normas de Operación de Recursos Humanos, Junta de Asistencia Privada, México, 1992.

Diccionario Jurídico Espasa, Fundación Tomás Moro, Editorial Espasa Calpe, España, 1991.

Diccionario Práctico Larousse, Décima Séptima edición, Ediciones Larousse, México, 1983.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo IV, Editorial Bibliográfica Argentina, Argentina, 1967.

LOZANO GRACIA, Antonio, Apuntes del Curso de Teoría Económica, Tomados en el Período 91-1, Facultad de Derecho U.N.A.M.

MONZALVO, Pablo, Apuntes del Curso de Introducción al Estudio del Derecho, Tomados en el Período 91-1, Facultad de Derecho U.N.A.M.

SANCHEZ ALVARADO, Alfredo, Apuntes del Curso de Derecho del Trabajo I, Tomados en el Período 93-2, Facultad de Derecho U.N.A.M.

