

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
Facultad de Derecho

LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS RIESGOS
DE TRABAJO EN LA LEY FEDERAL DEL
TRABAJO DE 1970.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
Licenciado en Derecho

P R E S E N T A

JOSE LUIS PEÑA ARCE

México, D. F.

1975



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI PADRE

Con gratitud y admiración
y cuyo estímulo y ejemplar conducta
constituyeron factores inestimables
para mi formación.

A MI MADRE

Con ternura y cariño.

A MIS HERMANAS

Ma. Elena

Ma. Teresa

Estela Lilia.

A MI ESPOSA

Infatigable compañera que ha caminado
a mi lado el largo trayecto.
Con todo mi amor.

A JOSE LUIS Y TANIA ERIKA

Mis adorados hijos.

AL LIC. DON CESAR ROEL

Con el reconocimiento
y respeto que infunde un Señor.

A LOS SRS. DR. ALBERTO TRUEBA URBINA Y

LIC. FLORENTINO MIRANDA

Con profundo agradecimiento por
sus atinados consejos y orientaci
ción, que hicieron posible la -
realización de este estudio.

A MIS AMIGOS

Con particular estimación.

C A P I T U L A D O

CAPITULO I.-

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO SOCIAL EN MEXICO

- a) .- EL DERECHO SOCIAL EN LA COLONIA
- b) .- EL DERECHO SOCIAL EN LA INSURGENCIA
- c) .- EL DERECHO SOCIAL EN EL SIGLO XIX
- d) .- EL DERECHO SOCIAL EN EL CONSTITUYENTE DE 1916 - 1917
- e) .- EL DERECHO SOCIAL EN LA DOGMATICA
- f) .- TEORIAS INTEGRADORAS DEL DERECHO SOCIAL
- g) .- DEFINICION DE DIVERSOS TRATADISTAS DE DERECHO SOCIAL

CAPITULO II.-

LA SEGURIDAD SOCIAL, ASPECTOS GENERALES Y ALCANCES

- a) .- CONCEPTO
- b) .- EL CONTENIDO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
- c) .- ALCANCE Y METODO
- d) .- PLANES DE ACCION BASICA Y PRINCIPIOS
- e) .- EL ESTADO Y EL INDIVIDUO
- f) .- BENEFICIOS FIJOS Y VARIABLES
- g) .- CONTRIBUCIONES
- h) .- ASISTENCIA PUBLICA
- i) .- BENEFICIOS
- j) .- NECESIDADES DE COORDINACION

CAPITULO III.- ANALISIS SISTEMATICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y
LOS RIESGOS DE TRABAJO.

- a). - EL DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL.
- b). - EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.
- c). - LOS RIESGOS DE TRABAJO EN LA LEY FEDERAL
DEL TRABAJO DE 1970 Y EL SEGURO DE RIES-
GOS DE TRABAJO EN LA LEY DEL SEGURO SO -
CIAL DE 1973.

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

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

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO SOCIAL EN MEXICO

Estimamos de vital importancia hacer alusión a los antecedentes históricos y precedentes mas ligados a una de las ramas de mayor relevancia del Derecho: el Derecho Social, del que forman parte integrante la Seguridad Social y los Riesgos de Trabajo, tema de la presente tesis. Tratando de hacer una breve referencia de tales antecedentes, remontándonos a la Colonia como punto de partida, época en la que encontramos los primeros fundamentos que hicieron posible su posterior evolución.

a).- EL DERECHO SOCIAL EN LA COLONIA.

El Derecho Social arranca de las disposiciones o reglas compiladas en las famosas Leyes de Indias, para proteger a los aborígenes; normas de buen trato y estatutos tuitivos del trabajo humano. Este Derecho Social se inspiró en la generosidad de los reyes católicos, en las ideas de bondad y caridad de la Reina Isabel, en el cuidado del trabajo humano, en mandamientos de la más significativa protección humana que desgraciadamente no se cumplieron en la práctica. Eran hermosas letras muertas, sin embargo un jurista español reclama para España el título de Creadora y Maestra del Derecho Social.(1)

(1) TRUEBA URBINA ALBERTO, Nuevo Derecho del Trabajo, Pág. 135.

Este período se caracterizó por el dominio del ---- fuerte sobre el débil, el régimen de trabajo, que predominó fué desarrollado a través de la esclavitud, la encomienda y el sistema corporativo.

Es evidente que el antecedente más importante de esta época lo constituyó las famosas Leyes de Indias, expedidas en 1680 con un contenido profundamente social y humano.(2)

En otra de sus destacadas obras, el Maestro Alberto Trueba Urbina sostiene "las normas tutelares de las Leyes de In dias resultaban puramente románticas"; en realidad su protección era ineficaz.(3)

Las causas que impidieron el cumplimiento de las Le yes de Indias, precisa que fueron las siguientes: "Unas veces - fue la falta de sanción suficiente en la Ley misma otras, la - falta de instrumentos efectivos para hacer cumplir la Ley o para la investigación de su violación; otras veces la confabulación de las autoridades y los encomenderos y los capitalistas - de todo género, para la violación de la Ley; otras veces la ignorancia misma de la Ley a la que aludía Carlos V o sus conseje ros, cuando al declarar la autoridad que habían de tener las Le yes de la Recopilación de las Indias" que por la dilatación y -

(2) MORENO DANIEL, Derecho Constitucional Mexicano, Pág. 71.

(3) TRUEBA URBINA ALBERTO, Evolución de la Huelga, Pág. 14.

distancia de unas provincias a otras no han llegado las noti --
 cias de nuestros vasallos, con que se puede haber ocasionado --
 grandes perjuicios al buen gobierno y derecho de las partes in-
 teresadas, otras veces por defecto de la Ley misma que no habia
 considerado bien el caso y las circunstancias a que y en que i-
 ban a aplicarse ni la repercusión que su publicación podria tra
 er con los otros segmentos de la economía colonial; otra en fin
 la contradicción de unas leyes con otras; dichas Leyes de In --
 dias se convirtieron en una reliquia histórica y entraron en de
 suso a partir de la Independencia.(4)

Se tenia la idea de que la Independencia del país O
 braría como un remedio eficaz sobre los problemas sociales de -
 México; el régimen de libertad que se instauró con la Indepen -
 dencia no pudo tener esa consecuencia.

Por lo tanto, existieron las practicas de trabajo -
 forzoso, del peonaje y de la esclavitud.(5)

El derecho Social de la colonia fue un noble inten-
 to de protección humana que no llegó a la vida del hombre de A-
 merica y que se conserva virgen en viejos infolios.(6)

(4)VAZQUEZ GENARO, Citado por el DR. NESTOR DE BUEN LOZANO, De-
 recho del Trabajo, Pág. 269.

(5)CASTORENA J. JESUS, Manual de Derecho Obrero, Pág. 43.

(6)TRUEBA URBINA ALBERTO, Ob. cit. pág. 140.

b).- EL DERECHO SOCIAL EN LA INSURGENCIA.

La originaria protección de los derechos de los mexicanos, del ciudadano y del jornalero, se encuentra en las proclamas libertarias del Padre de nuestra Patria, el Cura Miguel Hidalgo y Costilla, "el primer socialista de México", y en el mensaje de don José María Morelos y Pavón, otro de los Padres de la Independencia que asumió el título de "Siervo de la Nación", en que reclamaba aumento de jornal y vida humana para los jornaleros; principios que se escribieron en el supremo código de la Insurgencia: la Constitución de Apatzingán de 1814, primer estatuto fundamental mexicano, aun cuando no tuvo efectos prácticos.(7)

Por otra parte, el autor Ernesto Lemoine Villicaña, cita en su obra, Morelos, los conceptos que éste vierte en su importante mensaje dirigido al Congreso de Chilpancingo, denominado "Sentimientos de la Nación", de fecha 14 de septiembre de 1813, diciendo: "Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurg

(7) TRUEBA URBINA ALBERTO, Ob. cit. pág. 140.

to."

Los antecedentes conocidos en relación con el Derecho Social en la época de la insurgencia se resumen en lo asentado anteriormente, ya que las bases ideológicas en que se encuentra sentada esta importante rama del Derecho las vamos a conocer con posterioridad.

c).- EL DERECHO SOCIAL EN EL SIGLO XIX.

Desde las primeras leyes constitucionales que organizaron el Estado Mexicano, se consignan derechos en favor del individuo y del ciudadano en abstracto, y entre estos derechos el de libertad de trabajo, que nada tiene que ver con nuestro derecho del trabajo moderno. Las Constituciones políticas de México, a partir de la consumación de nuestra Independencia, son tradicionalistas, individualistas y liberales: Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824; Siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1826; Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843; Acta de Reformas de 18 de mayo de 1847; Bases para la Administración de la República de 29 de abril de 1853; Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857; Estatuto Orgánico del Imperio de Maximiliano de 10 de abril de 1865, de efímera imposición, pues la Constitución de 1857 nunca perdió su vigencia, subsistiendo los derechos del hombre a la -

a la libertad, a la propiedad, a la seguridad, frente al Estado, en la expresión romántica y teórica, consignada en el artículo 1º, cuya reproducción es irresistible por su belleza literaria:

'El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar las garantías que otorga la presente Constitución.'

Ninguno de esos estatutos constitucionales había -- creado derechos sociales en favor de los débiles: el obrero dentro del individualismo y liberalismo es objeto de vejaciones y se le convierte en ente subordinado, en mercancía de la que dispone libremente el patrón, al amparo del capitalismo que el propio Estado representa, como hasta hoy. Tampoco se encuentra en -- especial alguna norma socialmente protectora de los débiles. Só lo se mencionan las instituciones sociales como objeto de los -- derechos del hombre.(8)

Continuando en el mismo orden de ideas, el Doctor -- Trueba Urbina, recogiendo la brillante exposición de Ignacio Ramírez "El Nigromante", vertida en el Congreso Constituyente de-

(8) TRUEBA URBINA ALBERTO, Ob. cit. pág. 141.

1856-1857, nos muestra parte importante de su ideología, que resume en las siguientes palabras: "El más grave de los cargos -- que hago a la Comisión es el de haber conservado la servidumbre de los jornaleros. El jornalero es un hombre que a fuerza de pe nosos y continuos trabajos, arranca de la tierra, ya la espiga- que alimenta, ya la seda y el oro que engalana a los pueblos. - En su mano creadora el rudo instrumento se convierte en máquina y la informe piedra en magníficos palacios. Las invenciones pro digiosas de la industria se deben a un reducido número de sa -- bios y a millones de jornaleros: Dondequiera que exista un va - lor, allí se encuentra la efigie soberana del trabajo... La na - ción mexicana no puede organizarse con los elementos de la anti - gua ciencia política, porque ellos son la expresión de la esclavitud y de las preocupaciones; necesita una Constitución que le organice ya el progreso, que ponga el orden en el movimiento. - ¿A qué se reduce esta Constitución que establece el orden en la inmovilidad absoluta? Es una tumba preparada para un cuerpo que vive. Señores, nosotros acordamos con entusiasmo y privilegio - al que introduce una raza de caballos o inventa una arma mortí - fera; formemos una Constitución que se funde en el privilegio - de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles, para -- que de este modo mejoremos nuestra raza y para que el poder pú-

blico no sea otra cosa más que la beneficencia organizada."

En sesión posterior de fecha 10 de julio de 1856, el ilustre Jurista en cita expone de nueva cuenta sus ideas a la comisión en relación con los derechos sociales, de la manera siguiente: "Nada se dice de los derechos de los niños, de los huérfanos, de los hijos naturales que, faltando a los deberes de la naturaleza, abandonan los autores de sus días para cubrir o disimular una debilidad. Algunos códigos antiguos duraron por siglos, porque protegían a la mujer, al niño, al anciano, a todo ser débil y menesteroso, y es menester que hoy tengan el mismo objeto las Constituciones para que dejen de ser simplemente el arte de ser diputados o el de conservar una cartera."

El término "derechos sociales" usado por vez primera por "El Nigromante" en su ataque a la Comisión de 10 de julio de 1856 y que ha sido transcrita íntegramente, nunca fue usado por las célebres Leyes de Indias. Tampoco fue usado por los juristas de otros países, ya que se tenía la idea en esa época de que todo el derecho era social y de cuya idea se derivó la tajante división en derecho público y en derecho privado, nacida de la clasificación romana.

No fue sino hasta las postrimerías del siglo XIX cuando comienzan en Europa las especulaciones en torno del dere

cho social. Para ilustrar la teoría originaria de éste, es necesario recordar las ideas del maestro alemán Otto von Gierke, - cuando usa este término como una categoría entre derecho público y derecho privado, con objeto de demostrar la incorporación del individuo a la comunidad en función socializadora. La relación individuo, comunidad y estado, es punto de partida para la incorporación del primero en la segunda, o en otras palabras, - para incluir al individuo en el todo social; también fundamenta el derecho social como resultado del contraste entre derecho público y derecho privado, invocando también el contraste entre pueblo y Estado.

El derecho social, cuyo objeto es incorporar al individuo en la comunidad para su beneficio y ésta como grupo también en el Estado, era la conjugación o integración de valores individuales y colectivos, pero toda la teoría gierkiana implica una generalización del concepto sociológico del derecho social, sin precisar a los sujetos destinatarios del mismo, como lo hizo Ramírez en el Congreso Constituyente de 1857. La teoría de Gierke es teoría sociológica y teoría jurídica que concibe el derecho social como disciplina autónoma frente al derecho público y al derecho privado, aunque sin referirse al derecho del trabajo y de la seguridad social; sin embargo, en Alemania se -

presentan contradicciones sociales: por un lado obtiene Bismarck la expedición de la Ley de 21 de octubre de 1878 que prohíbe las coaliciones obreras y que atenta contra uno de los derechos sociales más valiosos del derecho del trabajo, en perjuicio de los proletarios, y por otro crea posteriormente los seguros sociales de enfermedades, accidentes, vejez e invalidez de 1883 a 1889. Frente a su política antisocialista, el célebre canciller elabora un derecho de seguridad social, para detener la lucha de la clase obrera.

En esta época en Europa, se inicia la socialización del derecho y empieza a adquirir cierta significación el término "social", al margen de la tradición de que todo el derecho es social; se destaca un nuevo sentido de la vida en relación con la familia, el trabajo, independientemente de lo individual. Así Vadalá Papale en 1881, explica el concepto del Diritto Privato e Codice Privato-Sociale; Gierke, en 1889 publica Die Sozial Aufgabe d. Privatrechts; Cimbali se refiere al Derecho Privado Social en 1895 en "La Nuova Fase del Diritto Civile"; también sigue en el mismo camino otros juristas italianos y franceses.

Las ideas sociales que se tenían en nuestro país, de la legislación de Indias a las proclamas y estatutos de Hi-

dalgo y Morelos, inclusive las más precisas del "Nigromante", - no llegaron a cristalizar en las leyes al declinar el siglo - - XIX, pese a las inquietudes y manifestaciones socialistas. Los juristas de entonces y la legislación universal sólo conocían - la división tradicional de derecho público y derecho privado y como parte de éste los contratos de prestación de servicios regulados primeramente en el Código Civil de 1870 y en el de 1884 bajo la denominación de "contrato de obras" que incluía el servicio doméstico, por jornal, a destajo, a precio alzado, porteadores y alquiladores, aprendices y hospedaje, siendo de justicia subrayar que los autores del Código de 1870 estimaron como un atentado contra la dignidad humana llamar alquiler a la prestación de servicios personales, apartándose del código francés- y de aquellos que comparaban al hombre con las cosas. No obstante, el trabajo en el código civil no era objeto de protección - sino de relaciones de subordinación del obligado a prestar el - servicio y de dirección del que lo recibe.

El trabajo era artículo de comercio, no reconociéndosele al trabajador la calidad de persona en sus relaciones -- con su patrón o amo en el derecho civil individualista; ni pensar entonces en el derecho social ni en su rama más importante: el derecho del trabajo. El derecho civil o privado y el derecho

público eran las dos disciplinas que comprendían todos los derechos. Así lo enseñaba uno de los maestros mas brillantes de la época en los albores de este siglo, don Jacinto Pallares, - en página romanista que se reproduce:

'Por razón de la diversidad de materias o hechos - humanos a que se refiere el derecho, o sea las leyes de un Estado, hay varias divisiones comunmente aceptadas para las que se han adoptado las siguientes expresiones: Derecho Público y Derecho Civil o Privado; llamándose derecho público el conjunto de leyes que tienen por objeto el interés directo del conjunto de los asociados o del Estado, - o como dice la Instituta, quod ad statum rei romanae spectat; y derecho privado que también se llama Civil (tomando esta palabra un sentido distinto de derecho secular o profano) el conjunto de leyes que tienen por objeto el interés de los particulares, quod ad singularem utilitatem pertinet'

También se refiere el maestro mexicano al Derecho-Sustantivo Social, en cuanto coarta la libertad para imponer obligaciones apuntando la penetración del derecho social en el derecho civil al referirse al desenvolvimiento histórico-so --

cial de éste en dos partes muy distintas: las leyes relativas a los derechos y obligaciones nacidas del matrimonio, familia- y parentescos (obligaciones sociales que puntualizamos noso -- tros) y las leyes relativas a las demás obligaciones llamadas- individuales o privadas (obligaciones privadas también puntua- lizadas por nosotros).

Ni en Europa ni en México, ni en ninguna parte del mundo nacía el verdadero derecho Social al iniciarse el siglo- XX; tan sólo balbuceos encaminados a la socialización del dere- cho, hasta el advenimiento de la Revolución Mexicana a cuya -- sombra se expiden decretos de carácter social en favor de cam- pesinos y obreros, propiciándose la celebración del Congreso - Constituyente de 1916-1917, que transformaría la revolución en Constitución de 1917, creándose un nuevo derecho social en las relaciones de producción económica y respeto a la transforma - ción de la propiedad privada.(9)

De lo expuesto y acorde a las atinadas observacio- nes del maestro Trueba Urbina, es evidente que la inquietud po- lítico-social que buscaba la reivindicación de los derechos de las clases desprotegidas fueron en aumento dentro de nuestro - medio a partir de la directriz señalada por el celebre jurista Ignacio Ramirez "El Nigromante"

TRUEBA URBINA ALBERTO, Ob. cit. pags. 140 a 145.

d).- EL DERECHO SOCIAL EN EL CONSTITUYENTE DE 1916-1917.

En el Congreso Constituyente de Querétaro, precisamente en la sesión de 28 de diciembre de 1916, el diputado José N. Macías frente a la transformación radical del proyecto -- de Constitución Política que ya se había planteado por Jara, -- Victoria y Manjarrez, contribuyó a robustecer la teoría social de la misma alentando la penetración del derecho social en la --
CONSTITUCION:

'Esta ley reconoce como derecho social económico -- la huelga, dijo Macías.

Está el proyecto a disposición de ustedes. Yo creo -- agregó-- que los que quieran ayudar al señor Rouaix- (don Pastor) para que formule las bases generales -- de la legislación del trabajo, para que se haga un artículo que se coloque, no se donde de la Constitu- ción, pero que no esté en el artículo de las garan- tías individuales, para obligar a los Estados a que legislen sobre el particular, porque de lo contra -- rio, si se mutila el pensamiento, van a destrozarlo y la clase obrera no quedará debidamente protegida -- da.' (10)

(10) DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE, citado-- por el DR. ALBERTO TRUEBA URBINA, Ob. cit. pág. 145.

Y estas ideas se plasmaron en las bases del artículo 123 de la Constitución de 1917, quedando definido en la Ley fundamental que dichas bases son jurídico-sociales, constitutivas de un nuevo derecho social independiente del derecho público y del derecho privado, pues tal precepto fue excluido de los derechos públicos subjetivos o garantías individuales, pasando a formar parte de la Constitución social; determinándose la protección a los trabajadores y también como finalidad del nuevo derecho social, incluso en aquellas bases, la reivindicación de los derechos del proletariado. El derecho social del trabajo en México no sólo es proteccionista sino reivindicatorio de la clase obrera. Así nació en la Constitución de 1917 y en el mundo jurídico el nuevo derecho social en normas fundamentales de la más alta jerarquía, por encima del derecho público y del derecho privado al ponerse, además, en manos del proletariado, el porvenir de nuestra patria. Por tanto, fue la primera y única en cinco continentes que recogió los anhelos de la clase obrera y que proclamó la intervención del Estado en la vida económica, en función revolucionaria de protección y reivindicación de aquella clase y de todos los económicamente débiles.

La ideología social de nuestra revolución se contempla en documentos, proclamas y disposiciones; en la lucha --

por la norma que favorezca a los parias, que levante el nivel - de vida económica del obrero y del campesino, que eleve a la -- máxima dignidad de personas, que los reivindique en sus legítimos derechos al producto íntegro de su trabajo. Con este ideal se crearon los artículos 27 y 123 de la Constitución de - - 1917 en preceptos que integran el derecho agrario y el derecho del trabajo y sus disciplinas procesales, en los que se resumen los fines de estas ramas nuevas del derecho social y en la intervención del Estado moderno en lo político y social en favor de los débiles. Por lo que respecta al artículo 123, su función revolucionaria es indiscutible.

Las disposiciones de los mencionados preceptos constitucionales por su naturaleza y contenido quedan excluidas de las clásicas normas de derecho público y de derecho privado: -- porque no son normas de subordinación que caracterizan al primero ni de coordinación que identifican al segundo, sino de integración en favor de los obreros y campesinos y de todos los débiles para el mejoramiento de sus condiciones económicas, la obtención de su dignidad como personas y para la reivindicación - de sus derechos en el porvenir, que significa recuperar la plusvalía originada por la explotación del trabajo, mediante la socialización del capital por la vía de la evolución gradual o de

la revolución proletaria, máxime que tales derechos por su propia naturaleza son imprescriptibles.

Nunca nos cansaremos de proclamar a los cuatro vientos, desde las más altas cumbres de nuestra ciencia social, que el derecho social que convirtió a la Constitución mexicana de 1917 en un código político-social, es el más avanzado del mundo, aun ejemplo y guía para los pueblos democraticos que aspiran a cambiar pacíficamente su estructura económica capitalista de acuerdo con su Constitución social, subsistiendo los tradicionales derechos del hombre y la organización de los poderes públicos de la Constitución política.

Después de la proyección de nuestro artículo 123 en el Tratado de Versalles de 1919, le siguieron en importancia a nuestra Carta: La Declaración Rusa de 16 de enero de 1918, -- que consigna los derechos del pueblo trabajador y explotado, -- que pasa a formar parte de la Constitución de julio del mismo año, con la promesa solemne de luchar por las reivindicaciones del programa de los soviets; y la Constitución alemana de Weimar de 31 de julio de 1919.

La Declaración Rusa cumplió su destino inmediatamente y se reivindicaron los derechos de la clase obrera cambiando se las estructuras económicas y políticas al triunfo de la revo

lución de octubre de 1917. En Alemania surgió una nueva demo --
 cracia social con el reconocimiento de derechos sociales de los
 trabajadores, que a la postre sólo fue un compromiso socializan --
 te o simplemente un nuevo "ethos político", como advierte Carl-
 Schmitt en su libro Teoría de la Constitución. Lenin combatió -
 los Consejos Obreros, provenientes de Weimar, en tanto los filó --
 sofos alemanes descubrieron en la constitución como derecho so-
 cial del porvenir: el derecho obrero y el derecho económico, --
 conforme a la expresión de Radbruch. Y después de estas Consti-
 tuciones les siguieron otras, hasta las más modernas generali --
 zándose en todo el mundo la penetración del derecho social en -
 el Estado, en la cultura, en la familia, en la propiedad, en la
 economía, en el trabajo, en la vida, por lo que su carta de ciu --
 dadanía universal es indiscutible, así como su significado espe --
 cífico como nueva rama del derecho que ejerce gran influencia -
 en las transformaciones que sigue sufriendo el derecho público-
 y el derecho privado, en cuanto que se integran por normas pro-
 tectoras y reivindicadoras de todos los débiles que luchan por-
 la supresión de la explotación del hombre por el hombre, por lo
 cual podemos afirmar que la socialización del derecho está en -
 la vida y el derecho social en la ley fundamental.

Entendiéndose que no usamos la denominación derecho

social como equivalente o sinónima de derecho del trabajo, sino como una nueva rama del derecho -de la ciencia jurídico-social- que se identifica en el artículo 123 con el derecho del trabajo y de la previsión social, como dos océanos que al unirse forman uno solo con la fuerza incontenible de la fusión de sus aguas;- además, forman parte de él el derecho agrario y otras disciplinas para la seguridad y bienestar de la clase obrera y de los débiles en general. (11)

De lo expuesto, podemos deducir con claridad meridiana y sin lugar a duda que la primera revolución político-social de este siglo, burguesa en esencia, pero con destellos sociales, fue la nuestra. Patentizó las necesidades y aspiraciones de las clases económicamente desprotegidas, tanto de la ciudad como del campo, regulándolas jurídicamente en la Carta de 1917, vigente hasta nuestros días, en la cual se plasma un sinnúmero de reformas sociales, mismas que más tarde serán reglamentadas con mayor amplitud y detalle.

El contenido social de nuestra Constitución Política se deriva de los siguientes documentos:

Plan del Partido Liberal del 10. de julio de 1906;-
Plan de San Luis Potosí del 5 de octubre de 1910; Plan de Ayala

(11) TRUENA URBINA ALLENDO, Ob. cit. pág. 146.

del 25 de noviembre de 1911; Plan de Orozco del 25 de marzo de 1912; Decreto de Adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914; Ley de 6 de enero de 1915 y Pacto celebrado entre el Gobierno Constitucionalista y la Casa del Obrero Mundial del 17 de febrero de 1915. Estos antecedentes contienen la esencia social de nuestra revolución; liberan a las masas de la dictadura política y económica y de la esclavitud en el trabajo; protegen a los grupos humanos más débiles: campesinos, obreros y artesanos; en síntesis, transforman la vida de nuestro pueblo, encaminándola hacia metas de progreso nacional.

La revolución mexicana no sólo se preocupó por el hombre abstracto, cuyos derechos ya se regulaban en la Constitución de 1857, sino que sentó bases para estructurar las garantías individuales y dictó normas tendientes a tutelar y reivindicar al hombre como integrante de masas jurídicamente desprotegidas; consignando derechos y garantías para el individuo, para el hombre-social, es por esto que se ha considerado la primera Constitución Política del mundo ya que al lado de los derechos individuales crea una serie de principios y enunciados de carácter social, es decir, protege un régimen de garantías individuales y garantías sociales, con verdadera autonomía.

Nuestra Constitución de 1917 al establecer en su ar

título 123 bases fundamentales sobre trabajo y provisión social dio un ejemplo al mundo, ya que más tarde Constituciones extranjeras consagraron también los derechos sociales de la persona humana. ¡La llamada 'incultura' mexicana fue paradigma en los pueblos de cultura occidental! Y después, inspiración de los Legisladores de la América Latina.(12)

Resumiendo, podemos concluir, sin lugar a duda que el Constituyente 1916-1917 no se concretó a elaborar una Constitución Política mas, sino que creó "la conjunción en un sólo -- cuerpo de leyes de las materias que integran la Constitución Política y de estratos, necesidades y aspiraciones de los grupos humanos que forman el subsuelo ideológico de la Constitución Social, en correlación de fuerzas públicas y sociales elevadas al rango de normas fundamentales"(13)

e).- EL DERECHO SOCIAL EN LA DOGMÁTICA.

El derecho social positivo, como ciencia social del derecho, nació en la Constitución mexicana de 1917; pero desde entonces hasta hoy no se ha comprendido bien su naturaleza y -- contenido, pese a que ha sido objeto de estudio por notables ju

(12)TRUEBA URBINA ALBERTO, El Nuevo Artículo 123, pág. 38.

(13)TRUEBA URBINA ALBERTO, La Primera Constitución Político-Social del Mundo, Pág. 95.

ristas, sociólogos y filósofos; sin embargo, a partir de nuestra Constitución se empezó a especular en torno de la nueva disciplina: si podía constituir una rama autónoma o bien se le debía de confundir con el derecho en general por estimarse que todo el derecho es social. Empieza la lucha por este nuevo derecho y los primeros pasos en la ciencia social-jurídica.

Nuestras normas constitucionales del trabajo, sus -
tantivas y procesales, no son simplemente proteccionistas y e -
quilibradoras o niveladoras, en función de la socialización del
derecho, sino reivindicatorias de la clase obrera; so son esta-
tutos reguladores entre las dos clases sociales en pugna, sino-
que tienen por finalidad imponer la justicia social reivindicando
los derechos del proletariado a efecto de que recuperen con-
con los bienes de la producción lo que justamente le correspon-
de por la explotación secular del trabajo humano desde la Colo-
nia a nuestros días.

El derecho social en nuestro país tiene un conteni-
do y alcance mayor del que le dan los autores extranjeros y los
nuestros. El derecho social es norma fundamental en la Constitu-
ción: En el artículo 123 se convierte en derecho del trabajo a-
través de estatutos, preceptos o normas protectoras y reivindi-
cadoras para los trabajadores exclusivamente, y en el artículo-

27 entraña derechos en favor de los campesinos para recuperar-- la tierra, ordenando el fraccionamiento de los latifundios e -- imponiendo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés social. Tal es el contenido del derecho del trabajo y-- del derecho agrario como ramas del derecho social, en sus materias sustancial y procesal. Por esto, nuestra Teoría Integral - está por encima del pensamiento de los juristas extranjeros y - de los nuestros que los siguen, pues no tomaron en cuenta la fi nalidad reivindicatoria de nuestras disciplinas sociales del -- trabajo y agrarias.

Nuestro artículo 123, mas precisamente el derecho - mexicano del trabajo y de la previsión social, se introdujo en- el Tratado de Paz de Versalles de 1919; desde entonces se uni - versalizó porque en el tratado se recogieron muchos de sus prin- cipios y por primera vez se escribió después de la primera gran guerra de 1914-1918 la idea de justicia social que los grandes- juristas del mundo sólo contemplan en función de la protección- de todos los débiles del mundo; pero el concepto de justicia so- cial en nuestro derecho social es más amplio, ya que la finali- dad es también reivindicatoria. Nuestra revolución en el Congre- so Constituyente de Querétaro tuvo una particularidad creadora- (1916-1917) de carácter social mas que política, como hasta en-

tonces no habían sido otras revoluciones y las guerras.

La Primera Guerra Mundial de 1914-1918, en su granconflagración fundió el antiguo derecho político y creó uno nuevo, que como expresara el maestro de derecho constitucional, -- León Duguit, nació entre el dolor y las lagrimas; pero este nuevo derecho, en Versalles, fue influido por el derecho social mexicano, iniciándose en esta época, en Europa, las legislaciones sociales con sentido protector de los débiles y de las grandesmasas que sufrieron las consecuencias de la guerra; mas el derecho social europeo no llegó a tener el alcance y el contenido de nuestro derecho social que no sólo es proteccionista y tutelar, sino reivindicatorio. Por esto es incomprendido en Europa y aún entre nosotros.

Monsieur Duguit, el ilustre profesor de Burdeos, como dijera otro distinguido maestro de derecho público, Adolfo Posada, estudió magistralmente las transformaciones teóricas y prácticas del derecho público, el desmoronamiento del concepto del Estado como potencia soberana, como poder de mando; así como la cooperación de gobernantes y gobernados, en interés de todos, presentando las grandes líneas del derecho nuevo sobre viejos apotegmas: la fuerza crea el derecho y el derecho como política de la fuerza, para salvar a todos los desamparados y supe-

rar las condiciones de miseria que originaba la postguerra. - Fue el maestro de Burdeos, en su Manual, después de la guerra, - quien empezó a difundir las doctrinas del derecho social, como- aquellas que parten de la sociedad para llegar al individuo, - del derecho objetivo para llegar al subjetivo, de la regla so- cial para llegar al derecho individual, de la solidaridad e in- terdependencia social, destacando el derecho social frente al - derecho individual, aunque sin la concepción que corresponde al auténtico derecho social. Por ejemplo, el derecho social mexica no, por lo que se refiere a los derechos de los trabajadores.

Es explicable que no todos los juristas del mundo - se hubieran dedicado a estudiar profundamente la Constitución - mexicana de 1917, bastaba con que conocieran superficialmente - sus textos; por esto no se dilucidó en un principio el concepto de las garantías sociales, sino del derecho social positivo en- sentido estricto. Así, en París, donde se proclamó la idea de - la justicia social en el Tratado de Paz de Versalles de 1919, - al penetrar en él nuestro artículo 123, los más distinguidos ju- ristas de la época discutieron al término: Julien Bonnecase es- timó que era un contrasentido o un pleonasma y varios años des- pués lo redondeó con notable ligereza: le droit social est un - mot, rien qu'un mot. Más tarde, en 1931, Louis Le Fur, en Droit

individual et droit social, presentó nuevas concepciones en el sentido de que el derecho individual y el derecho social constituyen dos elementos del derecho y no dos partes de éste, lo que aprovechó Bonnacase en " La pensée juridique française de 1804 - a L'heure présente", en 1933, para no sentirse adversario de Le Fur: en realidad no resultaba oponente, sino en todo caso equivocados los dos; y por último, Marcel Waline volvió a la carga en 1949, insistiendo en el pleonasma. Entonces no se entendía en Francia el derecho social, sino hasta que lo difundió Georges Ripert.

Tales discusiones han sido superadas: El derecho social como nueva rama del derecho, hecha ley fundamental en las Constituciones desde 1917 frente al derecho individual o garantías individuales se ha sobrepuesto como un concepto significar la voluntad de ellos. El derecho social es el derecho de los débiles y en el artículo 123 de la Constitución mexicana de 1917 es derecho de trabajadores y de la clase obrera; pero el derecho social nuestro es algo más que una norma proteccionista o niveladora, es expresión de justicia social que reivindica.

Cronológicamente, en nuestro país comenzamos a utilizar el término de derecho social en nuestra tesis profesional en la cual sostuvimos el sentido humanístico del derecho social

en defensa de la persona humana que delinque, combatiendo la pena de muerte que autoriza el artículo 18 de la Constitución.- Casi no se usaba el término derecho social, ni siquiera cuando se referían a las leyes del trabajo; más bien se oteaban los diversos aspectos de la socialización del derecho. Ni en Yucatán donde la Universidad Nacional del Sureste era socialista; ni en la Escuela de Jurisprudencia de la Universidad Nacional Autónoma de México, se explicaba la legislación del trabajo bajo esta denominación, sino en todo el país se conservaba el epígrafe tradicionalista de Derecho Industrial que dista mucho de nuestro derecho del trabajo y que no puede identificarse con éste.- Primeramente promovimos el cambio de título en la Escuela de Derecho de Mérida, Yuc., en 1930, y después en la Escuela de Jurisprudencia dependiente de la Universidad Nacional Autónoma de México, en 1938, con la creación de la cátedra de Derecho Procesal del Trabajo. Tan es así que el antiguo maestro Vicente Lombardo Toledano, publicó en la " Revista General de Derecho y Jurisprudencia", dirigida por Alberto Vázquez del Mercado, en el año 1930, un interesantísimo estudio sobre Las Fuentes del Derecho Industrial, que correspondía al título segundo de su libro próximo a publicarse bajo el nombre de "Elementos de Derecho Industrial". Esto ocurría en relación con la disciplina hasta que

fundamos la cátedra de Derecho Procesal del Trabajo en 1938, -
 impartiéndola en la inolvidable casona de las calles de San Il-
 defonso.

En nuestras investigaciones vernáculas no hemos en-
 contrado ningún estudio ni referencia al derecho social anterio-
 res o posteriores al año 1935, en que publicamos nuestro Diccio-
 nario de Derecho Obrero, destacando la legislación del trabajo-
 es rama del derecho público. En el año 1941 presentamos, aunque
 inadvertidamente para los juristas, el derecho social como cien-
 cia jurídica y como disciplina cuyo contenido la forman en par-
 te el derecho del trabajo y su disciplina procesal, así como el
 derecho agrario y su disciplina procesa. Entonces dijimos que -
 el derecho del trabajo tiene finalidades colectivistas que no -
 corresponden a la clasificación del derecho en público y priva-
 do, y estimamos el derecho procesal del trabajo como una disci-
 plina nueva de carácter social, expresando categóricamente que
 el derecho del trabajo tiene por objeto no sólo el mejoramiento
 de las condiciones de vida de los trabajadores, sino también la
 reivindicación de la persona humana desposeída, pero sin que es-
 to quiera decir que constituyen una sola disciplina, ya que el
 derecho del trabajo es rama del derecho social y asimismo pun-
 tualizamos que su acción socializadora inicia la transformación
 de la sociedad burguesa hacia un nuevo régimen social de dere -

cho, o sea la supresión del régimen de explotación del hombre - por el hombre.

La mayoría de los juristas de todas las latitudes - reconocen el derecho social como nueva rama del derecho entre - el derecho público y el derecho privado; pero seguiremos luchando por la nueva disciplina social, a pesar de su carta de ciudadanía en la ciencia jurídica, a fin de divulgar su contenido. -

(14)

f).- TEORIAS INTEGRADORAS DEL DERECHO SOCIAL.

Una, la difundida y aceptada unánimamente, sostiene el carácter proteccionista, tutelar del débil, igualitario y nivelador del derecho social, y como parte de éste el derecho - obrero y el derecho económico.

La otra, exclusivamente nuestra, proclama no sólo - el fin proteccionista y tutelar del derecho social, sino el reivindicatorio de los económicamente débiles y del proletariado;- por lo que el derecho del trabajo como parte del social es norma proteccionista y reivindicatoria para socializar los bienes- de la producción y suprimir el régimen de explotación del hom - bre por el hombre. Por esto es derecho social.

(14) TRUEBA URBINA ALBERTO, Ob. cit. pág. 151.

Ambas teorías se complementan e integran la Teoría-
General del Derecho Social en el artículo 123.

A) La primera tiene su fuente en la Constitución me-
xicana promulgada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, en la -
alemana de Weimar de 31 de julio de 1919, y en las que le si -
guieron a ésta. La enseñó primeramente Gustavo Radbruch y lo si-
guen distinguidos juristas. Entre nosotros: J. Jesús Castorena,
Mario de la Cueva, Lucio Mendieta y Núñez, Francisco González -
Díaz Lombardo, Sergio García Ramírez y Héctor Fix Zamudio.

La Teoría jurídica y social de uno de los más ilus-
tres expositores de la Constitución alemana de 1919, Gustavo -
Radbruch, profesor de la Universidad de Heidelberg, sólo ve en
el derecho social un derecho igualador, nivelador y protecconis-
ta de los trabajadores o de los económicamente débiles, integra-
do por el derecho obrero y el derecho económico. Dice el defen-
sor de la Teoría social proteccionista:

' El derecho social no conoce simplemente personas;
conoce patrones y trabajadores, obreros y empleados
el derecho penal socialmente orientado no conoce so-
lamente delincuentes: conoce delincuentes de oca -
sión y habituales, corregibles e incorregibles, ple-
namente responsables nada más, delincuentes juveni-

les y delincuentes adultos... Es la formación de -
 estos tipos lo que hace que se destaque la posición
 social de poder o de importancia de los individuos.
 La idea central en que el derecho social se inspira
 no es la idea de la igualdad de las personas, sino-
 la nivelación de las desigualdades que entre ellas-
 existe.' (15)

También el distinguido sociólogo ruso, Georges Gur-
 vitch, estudia profundamente el derecho social en su tesis doc-
 toral, en la Universidad de París, volviéndose a ocupar de él -
 casi nueve años después en los términos siguientes:

' es un derecho de integración objetiva en el Nosot-
 ros, en el conjunto '.(16)

En parte coincide con Gierke, cuando explica que es
 te derecho hace participar a los sujetos en el todo y también -
 coincide con nosotros al caracterizar el derecho social como de
 recho del trabajo en común.

El propio Georges Gurvitch, con posterioridad se ha
 referido al nacimiento espontáneo del derecho social en las a--
 grupaciones humanas, explicando previamente que no es derecho -

(15) RADERUCH GUSTAVO, Introducción a la Filosofía del Derecho,
 pp. 161 y 162, citado por el Dr. ALBERTO TRUEBA URBINA.

(16) GURVITCH GEORGES, *Idée de droit social*, citado por el Dr.
 ALBERTO TRUEBA URBINA, Ob. cit. pág. 152.

de coordinación ni de subordinación, sino de integración o de inordinación en el sentido de que tiene por objeto la reglamentación interior del grupo, a cuyos límites está circunscrito. - Por otra parte, explica también como finalidad del derecho social lograr la unión de los integrantes de todo agrupamiento social mediante un acuerdo de voces que crea, sin necesidad de organización alguna y sin coacción incondicionada, un poder social que obra sobre los individuos; pero no como exterior a ellos sino como fuerza interna creada por ellos mismos. El derecho de resistencia a la opresión.

La teoría de Radbruch en cuanto al derecho social - proteccionista y a la justicia social con idéntico fin, es seguida por el Dr. de la Cueva. Weimar deslumbró y continúa influyendo cuando se reconoce que la Constitución alemana 'es la obra mas importante de la primera postguerra mundial' (17), porque en ella se plasmaron los ideales de una democracia social y muchos de los anhelos de los trabajadores. Por la misma senda, José Campillo Sáenz, estima que los derechos sociales están dirigidos a la realización de la justicia social y asegurar a to-

(17) DE LA CUEVA MARIO, Derecho Mexicano del Trabajo, México, - 1938. También en décima primera edición, 1969, pág. 45, citado por el Dr. ALBERTO TRUEBA URBINA, Ob. Cit. pág. 152.

dos los hombres un nivel decoroso de bienestar. También siguen la misma teoría de que el derecho social es tan sólo nivelador o proteccionista de los económicamente débiles: Lucio Mendieta y Núñez, Francisco González Díaz Lombardo, Sergio García Ramírez y Héctor Fix Zamudio.

B) La segunda teoría tiene su fundamento exclusivamente en la Constitución mexicana: es la que sustentamos sólo nosotros por su carácter reivindicatorio y la explicamos y divulgamos a través de la Teoría integral en la cátedra y en el libro.

La Constitución de 1917, anterior a la de Weimar, fue la primera en el mundo en consignar un derecho social positivo no sólo para proteger a los económicamente débiles, sino para proteger y reivindicar a los campesinos en el artículo 27, devolviéndoles la tierra que les pertenecía y a los trabajadores en el artículo 123 para devolverles también la plusvalía proveniente de la explotación secular del trabajo humano, entregándoles a cambio los bienes de la producción; todo lo cual conduce a la socialización de la Tierra y del Capital, del Trabajo y consiguientemente del pensamiento y de la vida misma. Esta es la teoría jurídica y social del artículo 123, que debe ser materializada por medio de la legislación gradual, de la administra

ción y de la jurisdicción social, pues de no conseguirse a través de la evolución progresiva no habrá otro remedio: la revolución proletaria.(18)

g).- DEFINICION DE DIVERSOS TRATADISTAS DE DERECHO SOCIAL.

La influencia del profesor Radbruch se contempla en las siguientes definiciones:

Mendieta y Núñez precisa el derecho social diciendo que:

'Es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas- que establecen y desarrollan diferentes principios- y procedimientos protectores en favor de individuos- grupos y sectores de la sociedad económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo.'(19)

González Díaz Lombardo, más apegado a las ideas de Radbruch, al referirse al derecho social como derecho igualador y nivelador de las desproporciones, dice:

'Es una ordenación de la sociedad en función de una integración dinámica, teleológicamente dirigida- a la obtención del mayor bienestar social de las -

(18) TRUEBA URBINA ALBERTO, Ob. Cit. págs. 151 a 153.

(19) MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, El Derecho Social, México, 1953, -- pág. 66, citado por el Dr. ALBERTO TRUEBA URBINA, Ob. Cit.- pág. 153.

personas y de los pueblos, mediante la justicia social.' (20)

Sergio García Ramírez, en diversos estudios monográficos, siguiendo a Radbruch, también presenta el derecho social proteccionista como una nueva concepción del hombre por el derecho, que busca la adecuación de éste a su realidad social, de clase, de necesidad y de perfeccionamiento en la vida comunitaria, como derecho de creación autónoma, de orientación, sin dejar de precisar la trayectoria constitucional de los constituyentes de México de 1917, de Rusia de 1918 y de Alemania de 1919, llegando a juiciosas conclusiones en cuanto a la irrupción del derecho social en las relaciones laborales y de seguridad social, matrimoniales y familiares, educativas y de intervencionismo del poder público.

Certeramente, aunque de paso, Héctor Fix Zamudio se ha ocupado del derecho social, en función del proceso del mismo proponiendo la siguiente definición:

'Conjunto de normas jurídicas nacidas con independencia de las ya existentes, y en situación equidistante respecto de la división tradicional del dere-

(20) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO FRANCISCO, Contenido y Ramas del Derecho Social, en "Generación de Abogados 1948-1953", Universidad de Guadalajara, pág. 61, citado por el Dr. ALBERTO TRUERA URBINA, Ob. cit. pág. 154.

cho público y del derecho privado, como un tercer - sector, una tercera dimensión, que debe considerarse como un derecho de grupo, proteccionista de los núcleos más débiles de la sociedad, un derecho de - integración, equilibrador y comunitario.'(21)

La idea del derecho social expuesta elegantemente, - en nada discrepa del fondo y esencia del pensamiento de los tratadistas extranjeros y nacionales mencionados, presentando como disciplina de tercera dimensión el derecho social entre el derecho público y el derecho privado, incluyendo a los destinatarios del mismo: los núcleos débiles para la protección de éstos como derecho de integración que recuerda a Gurvitch, equilibrador y comunitario, siguiendo a Radbruch, para quien la protección se complementa con la función niveladora. Todo lo cual se relaciona con la socialización del derecho que se inició en las postrimerías del siglo pasado, hasta su culminación jurídica en códigos de leyes de nuestro tiempo: Constitución mexicana de 1917, - de Rusia de 1918, de Alemania de 1919 y las demás que le siguen hasta las más modernas, las de Africa.

Tanto por lo que se refiere al orden justo como a -

(21) FEX ZAMUDIO HECTOR, Introducción al Estudio del Derecho Procesal Social, pág. 507, citado por el Dr. ALBERTO TRUEBA URBINA, Ob. Cit. pág. 154.

cho público y del derecho privado, como un tercer sector, una tercera dimensión, que debe considerarse como un derecho de grupo, proteccionista de los núcleos más débiles de la sociedad, un derecho de integración, equilibrador y comunitario.'(21)

La idea del derecho social expuesta elegantemente, en nada discrepa del fondo y esencia del pensamiento de los tratadistas extranjeros y nacionales mencionados, presentando como disciplina de tercera dimensión el derecho social entre el derecho público y el derecho privado, incluyendo a los destinatarios del mismo: los núcleos débiles para la protección de éstos como derecho de integración que recuerda a Curvitch, equilibrador y comunitario, siguiendo a Radbruch, para quien la protección se complementa con la función niveladora. Todo lo cual se relaciona con la socialización del derecho que se inició en las postrimerías del siglo pasado, hasta su culminación jurídica en códigos de leyes de nuestro tiempo: Constitución mexicana de 1917, de Rusia de 1918, de Alemania de 1919 y las demás que le siguen hasta las más modernas, las de Africa.

Tanto por lo que se refiere al orden justo como a -

(21) FIK ZAMUDIO HECTOR, Introducción al Estudio del Derecho Procesal Social, pág. 507, citado por el Dr. ALBERTO TRUEBA URBINA, Ob. Cit. pág. 154.

la justicia social, el fin que se persigue es de equilibrio en las relaciones humanas para llegar a la nivelación de los desiguales. Tal es una de las metas del derecho social proteccionista en las relaciones no sólo de producción, sino de todas aquellas en que sea necesario hacer extensivo los derechos de los fuertes frente a los débiles, para igualarlos. Esta es solamente una parte del derecho social.

Nuestra Teoría estimula la protección y tutela de los débiles en las relaciones humanas, a fin de que los trabajadores 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.

En tal sentido presentamos la siguiente definición:

"EL DERECHO SOCIAL ES EL CONJUNTO DE PRINCIPIOS, INSTITUCIONES Y NORMAS QUE EN FUNCION DE INTEGRACION PROTEGEN, TUTELAN Y REIVINDICAN A LOS QUE VIVEN DE SU TRABAJO Y A LOS ECONOMICAMENTE DEBILES."

La teoría del artículo 123 de la Constitución de --

Querétaro, que si bien no tuvo la importancia de la Carta de Weimar, en cambio, es más avanzada que ésta; lo fue en su tiempo y lo sigue siendo en el presente y en el porvenir. Precisamente en nuestras investigaciones redescubrimos el artículo 123 en sus dos concepciones que constituyen la base y esencia de sus normas fundamentales: la protección y la reivindicación de los trabajadores, como resultado de la integración del derecho social en el derecho del trabajo.

La justicia social del artículo 123 no es sólo la aplicación de sus estatutos para proteger y tutelar a los trabajadores que anticuadamente se denominan "subordinados", por encima del también anticuado "justo medio aristotélico"; sino a todos los prestadores de servicios, para que obtengan la dignidad de personas, mejorándolas en sus condiciones económicas y para que alcancen su redención mediante la socialización de los bienes de la producción, otorgándole por ello a la clase obrera el derecho a la revolución proletaria. La asociación profesional y la huelga general, son medios jurídicos para materializar la socialización en la vía pacífica o violentamente.(22)

Confirmando el sentido y la trayectoria de las i --

(22) TRUEBA URBINA ALBERTO, Ob. Cit. págs. 153 a 156.

deas esbozadas, el tratadista Carlos García Oviedo, refiriéndose al Derecho Social, afirma que no es solo una Legislación de asalariados; por el contrario, se acentúa, dice el mismo autor, en el Derecho Social una tendencia favorable a tomar bajo su protección no solo a los que viven a una dependencia económica, sino a todos los seres económicamente débiles. La legislación social no se concreta a las relaciones de producción con fines de protección al obrero. No es el contrato de trabajo el único objeto de su atención. La protección al humilde es más amplia, compleja y variada: problema de la vivienda económica, instituciones de ahorro y asistencia mutua y política de abastos. Todo esto está al margen de las relaciones del capital y del trabajo.

Continuando con su exposición, sostiene, por otra parte, que en el orden de los seguros sociales es en donde esta tendencia proteccionista se manifiesta con mayores bríos.(23)

(23) GARCIA OVIEDO CARLOS, Tratado Elemental de Derecho Social, - págs. 4, 10 y 11.

C A P I T U L O IILA SEGURIDAD SOCIAL, ASPECTOS GENERALES Y ALCANCES

a).- CONCEPTO.

A) LA DOCTRINA EXTRANJERA. En la obra de Umberto Borsi y Ferruccio Pergolesi se encuentra esta definición:

'Con el nombre de Seguro Social se acostumbra designar a las providencias o provisiones, impuestas en la actualidad por la ley, con las cuales y siguiendo las formas del instituto del seguro privado, mediante el pago de una cuota reducida por cada sujeto asegurado (que es siempre una persona para la cual el trabajo constituye la fuente única y principal de subsistencia), queda éste garantizado contra los acontecimientos que disminuyen o suprimen la capacidad de trabajo, mediante la prestación de un adecuado socorro en el caso de que tales acontecimientos se verifiquen.'(24)

De la anterior definición pueden derivar los si - -

(24) DE LA CUEVA MARIO, Prólogo de la Obra de los Seguros Sociales a la Seguridad Social de ARCE CANO GUSTAVO, pág. 12.

güentes elementos del Seguro Social:

a).- El Seguro Social sigue las formas del seguro - privado, pero y aun cuando la definición no lo dice, difieren - las instituciones en su esencia;

b).- El Seguro Social protege a la clase trabajado - ra y concretamente, a las personas para las cuales el trabajo - es la fuente fundamental de subsistencia;

c).- El Seguro Social garantiza a los trabajadores - contra los acontecimientos susceptibles de reducir o suprimir - su capacidad de trabajo;

d).- El Seguro Social supone cuotas reducidas;

e).- El Seguro Social proporciona el socorro adecua - do, en el supuesto de la realización de los riesgos que cubre;

f).- Finalmente, el Seguro Social está impuesto - obligatoriamente por el Estado, al menos en la actualidad.

Daniel Antokoletz prefiere definir al Seguro Social por su objeto:

'El Seguro Social tiene por objeto proteger a los - empleados u obreros y sus familias contra la inte - rrupción temporal o cesación definitiva del trabajo a consecuencia de accidente, enfermedad, maternidad paro forzoso, invalidez, vejez o muerte.'

Miguel Hernáinz Márquez, después de citar un estudio de Severino Aznar, presenta los siguientes caracteres del Seguro Social:

- 'a) La ausencia total de lucro y tener como beneficiarios exclusivamente a los económicamente débiles;
- b).- Tener como fundamento de sus prestaciones, no la necesidad sola, sino la necesidad más el trabajo asalariado o autónomo;
- c).- Dar la garantía de la indemnización por el siniestro, una seguridad seria, merced a la técnica actuarial del seguro;
- d).- En los seguros sanitarios, buscar la salud, no como fin, sino como medio para devolver al asegurado que la perdió, la capacidad de trabajo;
- e).- Ser creación del Estado y administrarlo él directamente por órganos de su Administración, o indirectamente por un organismo técnico público, pero autónomo, o por una corporación donde ésta sea una institución de derecho público.'

B) LA DOCTRINA MEXICANA. Gustavo Arce Cano logró una excelente definición:

'El Seguro Social es el instrumento jurídico del derecho obrero, por el cual una institución pública -

queda obligada, mediante una cuota o prima que pagan los patronos, los trabajadores y el Estado, o solo alguno de éstos, a entregar al asegurado o beneficiarios, que deben ser elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio, cuando se realice alguno de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social.'

El mismo autor puntualiza los elementos de la institución:

- 'a).- Los asegurados deben pertenecer a la clase económicamente débil, aunque no vivan de un salario o sueldo. Los asegurados no tienen que ser forzosamente trabajadores;
- b).- Los asegurados y personas ajenas a ellos cubren las primas que forman el fondo del cual se han de pagar las pensiones o subsidios. Las personas ajenas son los patronos y el Estado;
- c).- El Seguro Social es una institución creada para los fines de la política social y para prestar un servicio público. No persigue fines lucrativos;-
- d).- Los asegurados o beneficiarios tienen derecho a los subsidios, es decir, pueden reclamar y exigir

las pensiones que no son otorgadas graciosamente; -
 e).- Es una institución de derecho administrativo -
 del trabajo.'

De los elementos que señala Arce Cano, queremos relevar uno: Las prestaciones que otorga el Seguro Social son un derecho de los beneficiarios, quienes pueden, consecuentemente, reclamarlas. Esta condición distingue al Seguro Social de la asistencia y beneficencia pública, pues en estas organizaciones falta la acción de los posibles beneficiarios, esto es, constituyen una actividad y aun un deber del Estado, pero faltan los titulares del derecho; se puede criticar al Estado que no cumple ese deber, pero no se podrá exigir ante los Tribunales el pago de las prestaciones correspondientes. Por otra parte, en la asistencia y beneficencia públicas, el Estado es el juez para el monto de las prestaciones, en tanto en el Seguro Social están determinadas por la ley y deben cumplirse íntegra y puntualmente. Otra interesante cuestión es la que se refiere a si el Seguro Social se dirige exclusivamente a los trabajadores o puede o debe comprender otras capas sociales; volveremos al tema, para analizarlo en el derecho positivo y de lege ferenda.

En síntesis, agrega el Maestro de la Cueva, de los elementos del Seguro Social, sugerimos la siguiente fórmula: -

"El Seguro Social es la parte de la previsión social obligatoria que, bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, como resultado de la realización de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos."(25)

Ahora bien, después de haber esbozado los brillantes conceptos vertidos por el Maestro de la Cueva en relación con uno de los elementos más importantes de la Seguridad Social procederemos al estudio del concepto y alcance de esta importante Rama del Derecho Social.

El propósito esencial de la seguridad social es asegurar por medio de la acción colectiva o de la comunidad la eliminación de necesidades a aquellos que, por desgracia, se hallan temporal o permanentemente desprovistos de recursos con que subsistir y atender debidamente a su salud.

La mejor voluntad del mundo no basta a veces para que los individuos logren hacer frente a los riesgos de la vida sin ayuda, aunque puedan contar con la de familiares y amigos.- Un joven obrero con esposa e hijos puede verse total y permanen

(25) DE LA CUEVA MARIO, Prólogo de la obra citada de ARCE CANO - CUSTAVO, pág. 15.

temente incapacitado por accidente mucho antes del tiempo que se le hubiera calculado para poder ahorrar lo suficiente con que subvenir a su manutención y la de las personas a su cargo.- A muchos obreros, de baja paga, una vez cubiertas sus necesidades corrientes y las de la familia, poco es lo que les queda para la caja de ahorro o el seguro voluntario; se ven así inhibidos de precaverse contra la vejez y otros riesgos. En consecuencia, a estar a lo expuesto en una publicación de la Oficina Internacional del trabajo, según la cual El Estado es una asociación de ciudadanos que existen para tener un bienestar general-corresponde al estado la función de fomentar la seguridad social.(26)

Las personas de reducidos medios son, precisamente-las más expuestas a sufrir miserias. Por eso, los sistemas de seguridad social suelen ocuparse de ellas en primer término. En cambio, los que disfrutan de buenas y estables entradas se hallan generalmente en situación de prevenirse contra los riesgos de la vida con sus propios ahorros incluyendo su seguro voluntario. En este caso, todo sistema de seguridad social que permita abonarles beneficios se extralimita de su función básica.

(26)ACCESOS A LA SEGURIDAD SOCIAL. Ginebra 1942, pág. 82.

Existiendo la responsabilidad del estado, los sistemas de seguridad social se implantan mediante legislación pertinente, lo cual dá derechos a percibir beneficios a determinadas clases, en determinadas contingencias. La administración de la seguridad social está generalmente a cargo de dependencias del estado, tales como Ministerios de Pensiones y Seguro Nacional o por instituciones autónomas dependientes del estado, como Comisiones del Seguro e Instituciones de Seguridad Social.(27)

Las leyes establecen las indemnizaciones por accidentes y enfermedades del trabajo; pero en algunos países los patronos pueden ponerse a cubierto de sus responsabilidades asegurando a su personal en compañías privadas, con facultad para fijar ellas mismas el monto de las indemnizaciones.(28)

En otros las indemnizaciones por accidentes del trabajo las determinan los mismos departamentos del Estado que se ocupan de otros aspectos de la seguridad social, o bien en corporaciones autónomas. Contemplando el asunto con criterio amplio se comprueba que la mayoría de las actividades del estado-

(27) La denominación es variable en la gran mayoría de los países del mundo; las denominaciones son derivadas de los sistemas sajones y latinoamericanos.

(28) Gran parte del sistema norteamericano funciona así. Sistema contrario al nuestro, en razón de que la ley mexicana establece la obligatoriedad de asegurar a los trabajadores.

están íntimamente ligadas a la seguridad social. Esto es cierto, por ejemplo en el caso de la defensa militar y en la prevención de luchas civiles. Las fuerzas policiales y la administración de justicia cuidan de nuestras vidas, de nuestra integridad física y de nuestra propiedad. Estas actividades, sin embargo, deberían excluirse del campo de la seguridad social y ser sometidas a estudios especializados. Queda excluida la educación, por cuanto la misma constituye más bien un servicio social que una forma de seguridad social y tampoco dá protección contra los riesgos de la vida en un sentido del todo igual; pero está íntimamente ligada con la seguridad social en lo que atañe a capacitar a la gente para desempeñarse más fácilmente en su trabajo y adaptarse a nuevas ocupaciones en momentos como los actuales, de tan rápidos cambios económicos y tecnológicos. Igualmente fuera de la seguridad social, pero unida a ella, está la acción del gobierno para mantener altos niveles en los empleos, controlando el crédito y por medio del presupuesto y otras medidas en la política económica. Dicho en forma más general, elaborar amplios planes de acción con miras a eliminar causas de inseguridad como las enfermedades, la desocupación, la vivienda inadecuada y el analfabetismo, es de vital importancia en todo programa constructivo de bienestar, y, si bien distinto

de la seguridad social, está estrechamente ligado a ella.(29)

Los programas de ayuda rural ofrecen dificultades - de clasificación. Cuando ayudan a individuos que se enfrentan - con privaciones por pérdida de sus cosechas o que no logran co- - locar sus productos por escasez de demanda, su acción equivale - a medidas de seguridad social idénticas al seguro de desocupa - - ción o a la ayuda dada a obreros que han perdido su trabajo. - Sin embargo, fuera de la seguridad social principalmente, exis - - ten programas para mantener los precios de los productos agríco - - las que los gobiernos ponen en práctica por razones económicas - - o políticas. Aunque se trata de una partida relativamente peque - - ña en las economías nacionales, aliviar las angustias y otras - - catástrofes de la naturaleza, se considera una forma de seguri - - dad social; no así las obras importantes, en gran escala, de de - - fensa contra las inundaciones o de riego.

Los subsidios para alimentos, el racionamiento y el control de precios quedan por lo general excluidos de tal concep - - to, ya que sus principales propósitos son distintos de los de - - la seguridad social. Los subsidios a los obreros de bajos sala - - rios caen también fuera de la seguridad social. Los problemas -

(29) La Constitución mexicana lo considera como un derecho so - - cial. (artículo 3o.).

de los obreros en tal situación pueden resolverse mejor con los sistemas de salario mínimo.

Cada cual en su caso puede procurarse por medio del ahorro, pago de primas a compañías de seguros dedicadas a negocios provechosos o asociaciones de socorros mutuos; mientras que las grandes firmas comerciales pueden crear organismos para la atención médica y pensiones a jubilados; adoptar sistemas adecuados en beneficio de sus empleados de acuerdo con convenios colectivos o por otros procedimientos. Esto, sin embargo no constituye formas de seguridad social, desde el momento que escapan a los requisitos legislativos. Si la participación en dichos organismos es voluntaria, esas formas de seguridad social en nada difieren de las del ahorro privado. En cambio, siendo de empleo y destinarse a proporcionar seguridad a los trabajadores sin la intervención del estado. Los planes privados puestos en práctica por los patronos deben incorporarse a la seguridad social cuando el gobierno lo acepta y reconoce que proporcionan a los obreros beneficios equivalentes, por lo menos a los que otorga el gobierno mismo y, por consiguiente, comprender la facultad de actuar sin sujeción a los planes del Gobierno. (30)

(30) Conferencia Internacional del Trabajo de 1942.

Estos planes privados son susceptibles de revisión y deben cumplir con las normas establecidas por legislación, si es que han de mantener el privilegio de funcionamiento privado

Más difícil de resolver son los proyectos de pensiones y atención de enfermos en el caso de empleados públicos y otros funcionarios del gobierno. Exceptuando la circunstancia de que los beneficios otorgados se sufragan con fondos del gobierno, tales proyectos son semejantes a los del comercio privado para sus empleados. En general deberían desecharse, por cuanto los mismos se hallan involucrados en las condiciones del empleo y sus beneficios no son, en cierto modo, otra cosa que sueldos o salarios diferidos. En idéntica situación se hallan los planes de beneficios especiales para quienes trabajan en industrias nacionalizadas, inclusive, en varios países, los ferrocarriles, la minería, el correo y demás servicios públicos.(31) Estos planes pueden proporcionar grandes elementos de seguridad pero deben considerarse suplementarios, aunque ajenos, de todo el sistema de seguridad social del país, a menos que se autorice a las industrias a actuar sin sujeción al plan general teniendo en cuenta que proporciona, por lo menos, beneficios equi

(31) En México el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al servicio del Estado y los servicios otorgados por otros organismos descentralizados.

valentes.

Las pensiones a veteranos y otros beneficios para las víctimas de guerra y familiares a su cargo, forman una clase aparte fuera del campo principal de la seguridad social, aunque para algunos fines deben considerarse conjuntamente los pagos a los veteranos y la seguridad social, sobre todo cuando, sin mediar esos reembolsos, el costo del mantenimiento de los veteranos tuviera que sufragarse con fondos de la seguridad social. (32)

b).- EL CONTENIDO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

En primer término debemos indagar el tipo y naturaleza de los beneficios que debe abacar. Si la finalidad de la seguridad social radica en asegurar por medio de disposiciones de carácter público el sostenimiento de entradas que alcancen para la subsistencia, la salud y la decencia de quienes no están en condiciones de tomar providencias adecuadas para ellos y familiares a su cargo, debido a que sus ingresos se han detenido, no fueron nunca suficientes o se han visto seriamente mercados, por causas, generalmente, ajenas a su dominio, la respuesta sólo puede hallarse en el exámen de estas causas. Esto lleva

(32) Particularmente se aprecia en el sistema norteamericano y en algunos sistemas europeos.

implícita la consideración de las principales causas de la pobreza, que comprenden la interrupción o cesación de entradas por enfermedad, desempleo, vejez o muerte del productor de la familia. De idénticos efectos que los que las enfermedades tienen en los ingresos familiares, son los males físicos contraídos en el trabajo, las heridas de los accidentes, la invalidez y enfermedades largas, o incapacidad.

La insuficiencia de los bajos salarios para el sostén de familias numerosas es otra de las causas mayores de la pobreza, que difiere de las antedichas porque, aún cuando no se produzca interrupción de trabajo, las entradas resultan siempre insuficientes en los hogares con muchas criaturas, para vivir con razonables niveles de salud y decencia. Además están las familias con entradas ordinariamente suficientes, pero que sufren privaciones y se ven obligadas a contraer deudas debido a gastos casuales excepcionalmente fuertes, tales como los provocados por atención médica, operaciones quirúrgicas y hospitalización, sobre todo cuando se trata de enfermedades graves. Estos gastos representan siempre una pesada carga, mucho mayor todavía cuando cesa de entrar en casa el salario del sostén de la familia por encontrarse éste demasiado enfermo para trabajar. En tales circunstancias aquellos que sólo cuentan con una entra

da reducida necesitan, imprescindiblemente, recibir ayuda en efectivo para su mantenimiento, así como cuidados gratuitos o subvencionados, o bien ayuda económica con que sufragar totalmente o al menos en su mayor parte, los gastos del tratamiento médico. Otras erogaciones considerables que se apartan de las normales son las ocasionadas por nacimientos y defunciones.(33)

Al tomarse en consideración los servicios de salud pública, se tropieza con una distinción entre los cuidados médicos requeridos individualmente en caso de enfermedad o accidente, y los servicios de aguas corrientes y sanidad que corresponde prestar a toda la población. Conciérne a la seguridad social tomar las disposiciones que redunden en provecho de los individuos necesitados y, lógicamente, debe incluirse en ellas el beneficio de atención médica, no así las de salud pública de carácter general que, por el contrario, no corresponde que figuren en la seguridad social. Esto significa, resueltamente, una distinción artificial e inaceptable. La medicina preventiva

(33) Un Comité de expertos reunidos por la Organización Internacional del Trabajo clasificó las causas que necesitan atención por parte de la Seguridad Social como sigue: a).- Riesgos físicos: Enfermedad, invalidez, vejez, maternidad, accidentes y muerte. b).- Riesgos económicos: desocupación involuntaria. c).- La carga económica de familias numerosas. Las tres causas conducen a la necesidad de beneficios en efectivo, pero los riesgos físicos involucran también atención médica en forma variada.

ha pasado a ser mucho más efectiva que el tratamiento médico - limitado al propio paciente. Un buen suministro de aguas corrientes, por ejemplo, puede proporcionar una seguridad de mucho - mayor contra la fiebre tifoidea y otras enfermedades de que es - conductora el agua, que la atención médica a personas que se en - ferman al ingerir aguas contaminadas. Gastando más en estas me - didas preventivas en vacunación e inoculación contra la viruela - difteria y otras enfermedades, así como en campañas para elimi - nar las enfermedades contaminadas por insectos, tales como el - paludismo y la fiebre amarilla, se llegaría a realizar grandes - economías en el costo de los beneficios destinados a la manuten - ción y curación de los enfermos. Prevenir y curar son cosas tan estrechamente ligadas que en la práctica resulta a veces imposi - ble separar los gastos ocasionados por beneficios directos indi - viduales, de los que origina la provisión de servicios destina - dos públicos de carácter general. No obstante en donde sea posi - ble, deben separarse. (34) La vivienda y la salud se hallan i - gualmente conectadas, y es causa de muchas enfermedades, el ha - cinamiento de gente en lugares sin las mínimas condiciones in -

(34) Así se contempla en la Ley de Secretarías y Departamentos - de Estado de la República Mexicana, respecto de las funcio - nes que conciernen a la Secretaría de Salubridad y Asisten - cia respecto de los organismos de Seguridad Social.

dispensables. De cualquier modo, la construcción de viviendas - por las autoridades públicas se sale de los propósitos de la seguridad social y, por lo tanto, como en el caso con la educa - ción, queda acertadamente excluída de la misma.

c).- ALCANCE Y METODO.

Se infiere de cuanto antecede que el campo princi - pal de la seguridad social puede resumirse en manutención, bajo condiciones establecidas por legislación, de personas y familiares a su cargo que sufran necesidades por causa de enfermedad, - desocupación o vejez, o estén incapacitadas para el trabajo por accidente, enfermedades crónicas o invalidez permanente, así como beneficios para familias numerosas, viudas y huérfanos, y - ayuda en efectivo para sufragar los gastos de nacimientos y en - tierros. La seguridad social comprende la provisión, gratuita - o sujeta a pequeños gastos, de una amplia atención médica (in - clusive hospitalización, tratamiento quirúrgico, farmacia, orto - pedia y aparatos de prótesis) especialmente para los asalaria - dos y otros grupos con bajos ingresos. Debería contemplarse tam - bién beneficios para el restablecimiento y rehabilitación de enfermos o incapacitados por accidentes, a la vez que para el - - adiestramiento de adaptación a otras ocupaciones de aquellos cuya anterior pericia y experiencia dejen de tener demanda debido

a los cambios habidos en los métodos y en las técnicas del trabajo. Estos programas tienen por finalidad poner término lo antes posible a las interrupciones en los ingresos, restituyendo a los trabajadores la posibilidad de empleos remunerativos y, por ende, de poder llevar de nuevo una vida económicamente independiente.

El alcance en la aplicación de los sistemas de seguridad social, los riesgos que cubren, los métodos adoptados y la magnitud y duración de los beneficios varían grandemente. Muchos sistemas se aplican únicamente a los asalariados en razón de que sus ingresos son relativamente bajos y pertenecen a una clase susceptible de tener en cualquier momento un crecido número de personas con entradas seriamente escasas insuficientes para sostén. Son también frecuentes los sistemas limitados a empleados y otros trabajadores, cuyo sueldo, salario o ingresos se hallan por debajo de un nivel especificado, asumiéndose que los que están en mejor situación debieran protegerse a sí mismos. (35) Los sistemas en que existen aportes patronales se limitan a menudo a empleados y sus familiares, aunque los que traba

(35) Así contemplado por la Ley del Seguro Social mexicana, los empleados con grandes ingresos no quedan excluidos, si bien los aportes y beneficios se hayan sujetos a un tope especificado.

jan por cuenta propia pueden incorporarse a los beneficiarios - siempre y cuando constribuyan con una suma equivalente a los - aportes de patronos y empleados. Los sistemas de ayuda social - tienen, por lo general, un alcance mayor que el de muchos sis- temas de seguro contribuyente, si bien no son necesariamente - universales, ya que en algunos de ellos no se concede socorro - a personas sanas, a quienes se les supone en condiciones de de de fenderse por sus propios medios.

Algunas categorías especificadas de personas, como por ejemplo los trabajadores de la tierra, el servicio doméstico y los que actúan por cuenta propia, suelen ser exluídas de los sistemas de seguro contribuyentes; generalmente la razón - de ello es la existencia de dificultades administrativas rea - les. Por semejante motivo algunos sistemas se ven confinados a centros urbanos o zonas determinadas, comúnmente situadas en - los alrededores de la ciudad capital. Ciertos sistemas han si - do creados para determinadas industrias, como los ferrocarrí - les y las compañías mineras. Asimismo, algunos sistemas sólo - tienen seguro contra enfermedad y accidentes, mientras que o - tros abarcan mayor número de riesgos, o bien, todos los princici pales.

Es interesante observar como la Conferencia Inter-

nacional del Trabajo de 1952, al adoptar el Anteproyecto del -
Convenio relativo a Niveles Mínicos de Seguridad Social, inclu-
yó cláusulas que requerían a las naciones ratificantes del Con-
venio que aplicaran medidas bien definidas de seguridad social-
tendientes a proteger no menos del 50 por ciento de todos los -
empleados o personas económicamente activas que constituyen no-
menos del 20 por ciento de toda la población. La ratificación, -
por lo tanto, significaba la aplicación de medidas de seguridad
social a una cantidad substancial de personas.

La solidez financiera de los sistemas de seguro con-
tribuyente se mantiene de diversas formas. La duración de los-
beneficios por enfermedad y desocupación, por ejemplo, se limi-
ta a tres o seis meses. Además, se niegan los beneficios no só-
lo a aquellos que no contribuyen, sino también a quienes dejan
de contribuir con una suma especificada, mientras que a los que
han abonado una suma inferior al número de contribuciones defi-
nidas, se les pueden disminuir los beneficios.

En los sistemas típicos de seguros contribuyen tanto
los patronos como los empleados, pudiendo el estado hacer lo -
propio. En determinados riesgos son los patronos quienes cargan
totalmente con los gastos. Así, las indemnizaciones a los obre-
ros corren generalmente por cuenta exclusiva de los patronos. -

Además, en algunos países los beneficios por desocupación se financian por medio de un impuesto a los patronos sobre el monto de los sueldos. Los beneficios pueden ser en efectivo o en especie: generalmente en efectivo para no afectar a los ingresos, y en especie para los servicios de atención médica y cuidado institucional de ancianos, enfermos y huérfanos, así como para la provisión de leche y vitaminas gratis o a precios subvencionados - para niños y escolares, que se efectúa también en especie.

Los sistemas de seguridad social llevan implícita una transferencia de recursos. En países donde es grande la disparidad de riquezas e ingresos y los planes de acción se financian por medio de impuestos progresivos, los recursos van pasando de los ricos a los pobres. Sin embargo, en los países en donde las distancias entre las riquezas y los ingresos son relativamente más cortas, o donde los planes de acción se financian mayormente con aporte de trabajadores y patronos, los recursos pasan principalmente de los más afortunados, que sufren poco de enfermedades, desocupación y otras contingencias, a los menos afortunados de la misma clase social.

Los beneficios fijos que se conceden sin mediar la prueba de recursos, no se establecen necesariamente de acuerdo-

con el nivel de vida existente: los beneficios pueden considerarse como suplemento de las entradas comunes.

En este inciso, se hace una definición de la seguridad social buscando separar las disposiciones que son necesarias y generalmente aplicadas por el estado, de todas las demás. Desde el punto de vista del bienestar de la población lo fundamental es que de una manera u otra se establezca una seguridad-básica. La extensión que pueda darse a la misma por medios de disposiciones voluntarias particulares, varía considerablemente de un país a otros, y por esta razón el problema de intentar definir el alcance de la seguridad social resulta bastante complicado.

Debe repetirse que cuando se establece o amplía un plan de seguridad social y se cobran contribuciones o impuestos para financiarlo, no significa ello que su costo total represente una nueva carga para la población, por cuanto una gran parte del mismo ha sido ya sufragada privada o públicamente, en otras formas. Así pues, cuando se adopta un sistema de pensiones a la vejez con beneficios fijos, prescindiendo de la prueba de recurosos, se produce una importante reducción en los gastos de asistencia, pública a ancianos que antes tenían que solicitar socorros. Por otra parte, a pasar a depender del sistema de pen

siones, se alivia bastante la carga de mantener a familiares - de mucha edad que antes debían soportar los particulares a costa de grandes sacrificios y en detrimento de sus hijos. Únicamente en la proporción que los beneficios de la seguridad social sean mayores a los de los sistemas privados, deberán aumentarse las contribuciones de la población.

d).- PLANES DE ACCION BASICA Y PRINCIPIOS.

Como ha sido ya expuesto, el propósito esencial de la seguridad social es asegurar que los miembros de una comunidad sean protegidos contra indebidas penalidades y privaciones, y se les proporcione servicios de salud pública cuando sus recursos sean insuficientes para mantenerse, así como las personas a su cargo, en un nivel de vida que la comunidad reconozca como mínimo indispensable, más abajo del cual ninguno debe desenvolverse. Casi universalmente, por razones de humanidad, se acepta el principio de que los recursos de la comunidad deben utilizarse para evitar que ni una sola persona tenga que desenvolverse bajo un nivel inferior al indispensable para subsistir y que tal propósito pueda alcanzarse principalmente por medio de métodos que le proporcionen dinero en efectivo para su sostén, así como diversos servicios de salud pública. Estos beneficios pueden considerarse como seguridad social básica.

Muchos sistemas de seguridad social contienen, entre otros beneficios, la provisión de dinero en efectivo a personas cuyos recursos están por encima del mínimo según se ha comentado más arriba. Esto sucede, en varios países donde las pensiones a la vejez y los subsidios familiares se pagan a pobres y ricos por igual. El pago de tales beneficios se justifica con que resultan fáciles de administrar, particularmente por prescindirse de aplicar la prueba de recursos, que a nadie agrada y, además, requiere un personal altamente adiestrado, o bien con que es un procedimiento democrático, desde el momento que a todos se les trata por igual. Idéntico procedimiento se sigue con los sistemas de seguros que pagan beneficios de igual cuantía, lo necesiten o no quienes los perciben, en contraste con los sistemas de asistencia que establecen diferentes tipos de beneficios, de acuerdo con las necesidades individuales. Sin embargo, una alta proporción de las personas que reciben estos beneficios figuran por lo general, en el grupo de las que cuentan con ingresos relativamente bajos y, teniendo presente que existen grandes ventajas en la igualdad de tratamiento, la inclusión de tales sistemas en la seguridad social es correcta, como lo es la de los sistemas de seguro social en los cuales los beneficios varían de conformidad con los sueldos en lugar de establecerse sobre la base de un volumen fijo uniforme.

Aunque el principal propósito de los beneficios de la seguridad social es dar protección a las personas cuyas entradas resultan insuficientes para su subsistencia, presentan igualmente una ventaja igualmente económica y social. La competencia de las personas que reciben beneficios se resquebrajaría si esa ayuda no estuviera a su disposición. Los beneficios, por regla general, no reducen la voluntad de trabajo por cuanto los mismos suelen estar por debajo de lo que la mayoría de los obreros pueden ganar. Además, muchos de los beneficios se pagan solamente cuando los obreros se hallan incapacitados para trabajar o cuando no pueden encontrar una ocupación. El sistema tiene cláusulas de defensa para evitar simulación de enfermedades, exageración o falsa prolongación de las mismas, y toda pérdida de confianza en sí mismo entre una minoría queda ampliamente compensada con la eliminación el temor a privaciones extremas por parte de grandes núcleos de personas.

e).- EL ESTADO Y EL INDIVIDUO.

Existe inevitablemente un amplio sector de opinión respecto de hasta qué grado deben los individuos ser relevados de la responsabilidad de protegerse a sí mismos y a las personas a su cargo, contra los riesgos de la vida. Constituye, por-

lo tanto, una obligación exponer claramente los propios puntos de vista acerca de esta cuestión de carácter general. Adoptamos la opinión de que el estado sólo debe hacer por las personas to do cuanto no pueden ellas hacer por sí mismas, ya sea indivi - dualmente, ya por medio de métodos voluntarios, o bien lo que - el estado puede realizar en forma mucho más efectiva. Aún las - cosas que los individuos o las organizaciones voluntarias no - pueden efectuar con tanta eficacia como el estado, deberían que - dar a cargo de ellos, teniendo en cuenta que practican un mane - jo más flexible y promueven la independencia, la iniciativa y - la propia confianza. La responsabilidad que pesa sobre los que - apoyan los sistemas compulsivos estatales, debiera probar la su perioridad substancial de tales sistemas sobre las organizacio - nes voluntarias. La seguridad social, excepto para los ancianos e impedidos, no debe considerarse como un fin por sí mismo, si - no como medio de promover la iniciativa individual y la confian - za en sí mismo. Como expresó una vez Abraham Lincoln: "No se de be ayudar permanentemente a los hombre haciendo por ellos lo - que ellos pueden y deben hacer ellos mismos".

Como corolario, cabe agregar que, para los países - avanzados con razonables altos niveles de vida, cuanto mayor - sea la productividad por cabeza y más altos los niveles de vida

cuanto mayor sea la productividad por cabeza y más altos los niveles de vida, tanto más podrá su población precaverse contra - sus propias necesidades y tanto menos tendrán que depender de - la seguridad social con tal de que la renta sea razonablemente - bien distribuída entre los diversos sectores de la ciudadanía.

Por lo tanto, con el incremento de la productividad se requeriría una menor proporción de la renta nacional para la seguridad social, llevándolas, de la provisión de niveles básicos a grupos de personas con bajos ingresos, a establecer mejores niveles para quienes gozan de mayores entradas, lo cual entrañaría una ampleación con probabilidad de hacerse necesaria - si el aumento en los ingresos y niveles de vida llevasen aparejados un crecimiento de incertidumbre. Con todo, la mayoría de los que se hallan en mejor situación económica también están en mejores condiciones para formarse ellos mismos su propia seguridad y, por consiguiente, deberían depender menos de la ayuda de la comunidad. Otro factor es que, a medida que los países se hacen más ricos, el mejoramiento de las disposiciones sanitarias - y de las viviendas contribuye a disminuir la proporción de las enfermedades, mientras que las medidas económicas son susceptibles de mantener con creciente éxito las posibilidades de empleo, y por lo tanto, de disminuir los gastos por desocupación en-

la seguridad social.

La conclusión de que a mayores niveles de vida, menor proporción de la renta nacional, ha de necesitarse en el correr del tiempo para gastos de seguridad social, parece opuesta a la opinión de muchos en el sentido de que, cuanto más rico se hace un país, mayores beneficios de seguridad social deben establecerse. No obstante, no deja de ser compatible con el principio básico de la seguridad social consistente en que la gente no cuente con que el estado haga por ella, lo que puede realizar por sí y para sí. Es cierto que a medida que mejoran los niveles normales de vida, debe ocurrir lo propio con los niveles mínimos considerados para la subsistencia, la salud y la decencia.

Ahora bien, no hay, sin embargo, incompatibilidad entre que se gaste menor proporción de la renta nacional en seguridad social cuando mejora la productividad y que a la vez se aumenten los niveles de beneficios a los necesitados.

El país podría conceder estos mayores niveles de beneficios utilizando una fracción menos importante de su mayor productividad. El importe gastado en seguridad social será mayor, pero el aumento estará, en parte, con el grado de compensación que los aumentos en los niveles de los beneficios guar-

den frente a las reducciones que se produzcan en la cantidad de personas necesitadas. El importe tendría tendencia a aumentar en períodos de inflación.

Podemos proporcionar algunas ilustraciones al respecto. Es criterio frecuente por lo que hace a las pensiones a la vejez, que a medida que un país se hace más rico, debe reducirse la edad del retiro, fijándola de setenta a sesenta y cinco años, o aún, a menor edad. No obstante, cuanto más se eleva el nivel de vida de las personas, tanto más fácilmente podrán éstas resguardarse contra su vejez por medio del ahorro voluntario, seguros privados y otros procedimientos similares, y con esto, menor será el número de necesitados en edad temprana. Además, salvo en períodos de severa desocupación, las ventajas repercuten tanto en el país como en los propios individuos, ya -- que se estimula a las personas mayores a permanecer en el trabajo productivo todo el tiempo que les sea posible, y al elevar los niveles de salud y acrecentar las esperanzas de la vida, -- puede aumentarse el límite de edad hasta donde debe estimarse que el trabajo efectivo aún se puede ejecutar. Si se fija un límite bajo de edad para la jubilación, muchos trabajadores se verían obligados a cesar sus actividades al alcanzar la edad establecida, mientras que en otros se fomentará la tendencia a ha -

cerlo voluntariamente.

Asimismo, a medida que se elevan los niveles de vida, los subsidios familiares se hacen menos necesarios en los hogares de pocas personas, y los sistemas podrían, razonablemente, reformarse haciendo que los subsidios se pagaran solamente por el tercer hijo y por cada uno de los subsiguientes en cada familia. A las personas que se encontraran sin empleo o contrajeran alguna enfermedad, podría considerarseles capacitadas económicamente para hacer frente a la situación durante cortos períodos y, por lo mismo, el tiempo de espera para percibir los beneficios en efectivo, que por lo regular es de tres días en algunos países, podría ampliarse a una semana o algo más. De la misma manera, en la medida que los ingresos aumentan, las personas podrían contribuir con mayor aportación pecuniaria a los gastos de su propia atención médica. Tales medidas aumentarían la confianza y la responsabilidad individual y, los ahorros efectuados, permitirían destinar fondos a otras necesidades más urgentes de la seguridad social o bien, repercutir en una disminución de los impuestos.

La conclusión de que los gastos originados por concepto de seguridad social debieran disminuir a medida que la renta nacional aumenta, puede aceptarse para los países económi

camento más adelantados que disfrutan de altos niveles de vida, no así para los países en vías de desarrollo. En éstos, a los riesgos o contingencias económicas, se los enfrenta en forma -- por demás sencilla y natural, por la ayuda mutua entre miembros de la familia o de los poblados. Sin embargo, cuando los pue -- blos primitivos se industrializan y aumenta la población de sus ciudades, el método de ayuda tiende a transformarse, siendo re -- emplazado por diversas formas de seguridad social. Por consi -- guiente, aún cuando la renta nacional aumente, la proporción -- requerida por la seguridad social, tendrá asimismo que aumen -- tar.

f).- BENEFICIOS FIJOS Y VARIABLES.

Los diversos sistemas de seguridad social que hasta ahora conocemos, pueden proporcionar beneficios fijos, varia -- bles y uniformes y su reglamentación difiere de un país a otro. Así como de un campo a otro dentro de la misma seguridad so -- cial. Las diferencias las determinan los propósitos para los -- cuales son establecidos los sistemas, los que se encuentran apo -- yados en elementos sociales, políticos, económicos, de tradi -- ción y doctrinales de cada país.

Tres son los sistemas que podemos señalar, percatán

donos de que se encuentran instituidos con propósitos palpablemente diferentes. El primero, que emplea la prueba de recursos y varía los beneficios, según el grado de necesidad individual, tiene por objeto atender primordialmente a la subsistencia de personas de escasos recursos. En varios países este sistema ha sucedido al antiguo de la ley de indigencia, transformado para ponerse al nivel de las necesidades sociales del momento.

Los beneficios, conocidos como asistencia pública o social, se abonan únicamente a los pobres, que deben acreditar su necesidad. Este sistema está considerado como no contribuyente y los fondos requeridos proceden de las rentas públicas ordinarias.

Un segundo sistema es aquél que considera como un derecho el pago de beneficios, prescindiendo de la prueba de recursos, a empleados de determinadas categorías o grupos que tropiezan con específicas contingencias. Generalmente este segundo sistema se aplica en términos generales a toda la clase obrera o a trabajadores con determinadas ocupaciones, cuyos ingresos no exceden de un límite dado. En ciertos aspectos, el propósito resulta semejante al de la asistencia pública, puesto que se infiere que la gran mayoría de los trabajadores, cuyos salarios se encuentra por debajo de un nivel establecido, tendrán necesi

dades que satisfacer, si caen enfermos, quedan sin trabajo o se encuentran incapacitados para laborar por impedimento físico o por vejez. Algunos trabajadores podrán no tener el mismo grado de necesidades que cubrir, pero cualquier economía se vería necesariamente afectada por este tipo de contingencias. El sistema podría extenderse al grupo de empresarios. Los beneficiarios pueden financiarse con la renta general, con impuestos especiales, con aportes patronales, de los trabajadores, o con la combinación de ambos, en proporciones diversas.

Los beneficios pueden fijarse en una misma escala, tanto para los trabajadores especializados, como para los obreros generales; o bien, pueden variar de acuerdo con los ingresos. Con frecuencia, cuando los beneficios varían de acuerdo con los salarios, se establece un tope de acuerdo con los ingresos, y los aportes y los beneficios se fijan únicamente ajustándose a los salarios que estén bajo dicho tope. Se cuenta así con una escala de beneficios, y los que deseen estar protegidos en una medida más alta, podrán hacerlo con sus propios medios, infiriéndose que pueden lograrlo sin ayuda del estado.

En donde los beneficios varían de acuerdo con el índice de ingresos, la financiación se hace por medio de aportes de patronos u obreros, o de ambos, a los cuales el estado puede

agregar subsidios. Si los beneficios se pagan a escala fija, se puede aplicar un sistema contribuyente, o bien los beneficios pueden financiarse con fondos de las rentas generales o por medio de impuestos especiales.

El tercer sistema proporciona beneficios a todas las personas de la comunidad, con independencia de sus ingresos o estado legal, siempre que satisfagan las exigencias residenciales y otros requisitos especificados. Aquí los beneficios pueden abonarse a mucha gente en situación de vivir de sus propios medios. Esto equivale a desviarse mucho más de lo que sucede con el segundo sistema, del principio de que el estado no debiera hacer por las personas lo que éstas están en condiciones de hacer por ellas mismas. Esos sistemas amplios resultan convenientes en países donde, debido a la imposición progresiva de impuestos, a sus políticas redistributivas y otros factores, las disparidades en los ingresos de una mayor parte de la población son moderadas, que en donde éstas son grandes. El hecho de que los sectores más acomodados de la población paguen impuestos elevados puede utilizarse como argumento en favor de la amplitud de la seguridad social, por cuanto los beneficios que perciben resultan pequeños en relación con los impuestos que satisfacen. Los sistemas pueden financiarse con fondos de la ren-

ta pública ordinaria o bien con impuestos especiales, caso en el cual los beneficios variables resultarían impracticables, o también por medio del seguro contribuyente que permitiría abonar beneficios variables.

Las alternativas - beneficios fijos o variables - - promueven cuestiones básicas de principios. Si se establecen beneficios fijos, relacionados por lo general con los niveles de ingresos de trabajadores comunes y otros grupos de bajas entradas, resulta que el estado trata por igual a todas las personas comprendidas en el sistema, pudiendo con este método hacer frente a necesidades básicas o de subsistencia y dejando a cargo de quienes cuentan con mayores ingresos la responsabilidad de tomar por su propia iniciativa medidas suplementarias de previsión. Pero ocurre que muchos obreros expertos y otras personas bien pagadas sufren también los efectos de la inseguridad. Cuando trabajan, sus niveles de vida se ajustan a sus entradas, y si éstas se ven interrumpidas les resulta difícil adaptarse a los niveles de vida que los beneficios uniformes pueden proporcionarles. Muchas personas situadas en los grupos de ingresos intermedios se inquietan en forma creciente ante las inseguridades que presenta la sociedad moderna, haciendo surgir entre las mismas un movimiento cada día mayor de apoyo a la amplia -

ción del papel que le corresponde desempeñar a la seguridad social en lo que atañe a dar a dichos grupos beneficios en relación con sus niveles de vida.

Donde una gran parte de los fondos con que se pagan los beneficios proceden de la renta general del estado, los argumentos en favor de los beneficios uniformes toman cierta fuerza. Por el contrario, cuando la mayoría de los fondos, o todos ellos, proceden de un sistema contribuyente, los beneficios pueden tener el carácter de fijos o variables. En los sistemas de seguro social financiados por los patronos, o conjuntamente por patronos y empleados, los beneficios varían según los sueldos de los beneficiarios.

Se ha venido mostrando fuerte preferencia porque los beneficios se relacionen con los sueldos y parece hallarse muy extendida la opinión de que esta política es superior a la de los beneficios uniformes, aunque para esta última se nota también bastante apoyo. Esta actitud responde a la tradición. Se dedica especial atención a aquellos cuyos esfuerzos y recompensas debieran estar estrechamente ligados; los hombres con mayor pericia y sueldos más elevados debieran ser considerados con derecho a mejores beneficios que los de manos habilidad y menores salarios. De igual modo, los beneficios deberían ser mayores pa

ra aquellos que tienen una buena hoja de servicios y continuidad de salarios, que para los que han tenido muchas interrupciones debidas a enfermedades, desocupación y otras causas. Los beneficios diferenciados por los salarios cuenta también con apoyo como compensación de la pérdida de ganancias. Alternativamente, el argumento de que los beneficios no son sino salarios diferidos hace sentir su peso para que los beneficios sean determinados por los salarios. Se reconoce asimismo que los trabajadores especializados con elevadas ganancias gozan de un nivel de vida cuando se hallan en actividad superior al de los obreros comunes, y por lo tanto, parece razonable que el seguro social, destinado a ayudar cuando no se gana, debiera proporcionarles beneficios equiparados con sus habituales condiciones de vida. El monto de un beneficio que hubiera podido resultar substancial para un obrero común, habría sido escaso para un hombre hábil acostumbrado a percibir salarios por el doble de su importe. El sistema debiera relacionarse con las circunstancias individuales.

Lo que constituye motivo de controversia en algunos países que aplican este sistema, son los límites dentro de los cuales debe funcionar el mismo. Por lo general se establecen beneficios máximos fijos, los cuales pueden resultar altos o ba -

jos. El fracasado intento de elevar convenientemente el tope - de los beneficios para compensar los efectos de la inflación ha tenido como consecuencia estrechar su escala, dando lugar a que una creciente proporción de trabajadores con altos salarios se encuentre comprendida en el límite máximo de beneficios, que ha pasado a representar un porcentaje de sus salarios mucho menor del que fuera originalmente calculado. En algunos países con beneficios diferenciados por los salarios, el sistema funciona en forma que resulta más favorable para los trabajadores situados en el extremo inferior de la escala de salarios, que los que es tán mejor pagados.

Cuando los aportes y beneficios se determinan por - los salarios, pueden surgir objeciones sociales contra que el - estado contribuya con un aporte proporcional, ya que ello equivaldría a dar mayores beneficios a los trabajadores mejor pagados, que a todos los demás. Sin embargo, el aporte uniforme per capita por parte del estado podría considerarse como medida - apropiada; como lo sería también la fijación de aportes para - subvencionar los beneficios de los trabajadores de baja paga cu yos emolumentos no son lo suficientemente elevados como para - permitirles pagar aportes suficientes para asegurarse convenien tes beneficios mínimos.

Los beneficios uniformes son más adaptables a países donde las diferencias de salarios entre trabajadores comunes y expertos y entre las diferentes industrias y regiones son pequeñas, que en países donde estas diferencias son grandes. El argumento en apoyo de los beneficios variables del seguro social en los últimos es que existen grandes diferencias de ingresos por cabeza y niveles de vida entre las zonas más ricas y más pobres del país, así como entre las diferentes industrias y ocupaciones. Las pensiones y otros beneficios establecidos en importes apropiados para las regiones más ricas resultarían demasiado altos para las más pobres. En el caso inverso ocurre lo mismo, en sentido contrario. Dividir el país en regiones con diferentes beneficios uniformes basándose en los niveles de vida de cada región, crearía grandes dificultades y motivos de polémica. En algunos países subdesarrollados, de bajos niveles de vida, la distancia entre los salarios de los trabajadores expertos y los de los obreros comunes suele ser grande, y donde los salarios de los inexpertos se aproximan al nivel de subsistencia, un beneficio uniforme apropiado para ellos resultaría demasiado bajo para proporcionar una razonable seguridad a los trabajadores acostumbrados a niveles de vida mucho más altos. Cuando la inflación impera en cualquier país, el sistema que rela -

ciona los beneficios con los salarios asegura cierta compensación frente a la depreciación de la moneda. Quizás el argumento más sólido en favor de que los beneficios del seguro social sean fijos y uniformes juntos con subsidios apropiados para las personas dependientes del beneficiario, es el de que aquellos que desean confiar en una protección adicional tienen la responsabilidad de proporcionarla y pueden, por lo tanto, tomar las medidas pertinentes para adaptarla a sus circunstancias, mientras que el estado cumple con su principal obligación al establecer un sistema que satisface las exigencias básicas de aquellos cuyas necesidades pueden ser las mayores.

En el convenio concerniente a los Niveles Mínimos de la Seguridad Social, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, el "mínimum" de beneficios por enfermedad y desocupación para un hombre con esposa y dos hijos a su cargo, es de 45 por ciento del salario normal de un obrero adulto, junto con cualesquiera subsidios familiares. El beneficio mínimo es de 50 por ciento por invalidez, o incapacidad, resultante de heridas producidas en el trabajo, y de 40 por ciento por invalidez larga, o permanente, de otros orígenes. Que estos beneficios sean suficientes para la subsistencia depende de los niveles de salarios de los obreros comunes en los diferentes países.

Por lo menos significan un aumento importante a otros recursos— inclusive los ahorros del propio beneficiario y la ayuda recibida de sus familiares. Cuando son los sistemas del seguro social los que proporcionan esos beneficios y los mismos resultan inadecuados, se pueden efectuar pagos suplementarios para satisfacer las necesidades individuales por medio del método de ayuda pública sujeto a la prueba de recursos.

Cuando los beneficios son demasiado pequeños en proporción con los salarios dejan de cumplir el propósito de proporcionar conveniente seguridad. Cuanto más amplia sea la brecha entre beneficios y salarios, especialmente si estos últimos son bajos, tanto menor será la seguridad que proporcionan. Hay que añadir a ésto que cuanto más bajos sean los salarios, menor será la brecha, o mayor la proporción de los salarios que habrá de compensarse con beneficios. O a la inversa: cuanto más por encima del nivel de subsistencia estén en cualquier país los salarios normales más se agrandará la brecha. En su Convenio concerniente a los Niveles Mínimos de la Seguridad Social, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una proporción uniforme para los beneficios que por lo general están entre el 40 y 50 por ciento de los salarios de los obreros comunes, pero debido a dificultades reales no especificó proporciones menores pa-

ra los países donde los salarios de tales obreros se aproximan a los niveles de subsistencia.

Desde el momento que los salarios de obreros expertos son bastante superiores a los de los obreros comunes, sus beneficios de seguridad social quedarían apenas en un 25 o 30 por ciento de sus salarios si la proporción para una familia tipo sólo se estableciera basada en el 40 o 50 por ciento de los salarios de los obreros comunes. Como su forma de vivir involucra, aparte el alquiler, obligaciones por compras a crédito y otros compromisos que, lógicamente se ajustan a las posibilidades de sus salarios y está, por lo tanto, muy por encima del nivel de vida del jornalero, dicha baja proporción significaría un peso insoportable. Sin embargo, al no ignorar que los beneficios han de serles pequeños en relación con su nivel de vida, no les quedará otro remedio que tomar precauciones recurriendo al ahorro voluntario, así como al seguro privado.

En los países donde los salarios de los obreros expertos son mucho mayores que los de los obreros comunes, sería preferible establecer tres tipos de beneficios en lugar de uno solo uniforme, a fin de que los beneficios estén en más estrecha relación con los ingresos del trabajo. Los obreros podrían así clasificarse en tres categorías: expertos, semi-expertos y

comunes, situando cada categoría en los sueldos apropiados. - Los aportes y beneficios serían idénticos para los trabajadores comprendidos en una misma categoría, pero diferirían de una a otra categoría. Este sistema es más complejo para administrar - que uno en que razonablemente puede mantenerse la uniformidad - y, por lo tanto, la cantidad de categorías debería ser pequeña. En algunos países la abundancia de categorías complica la labor administrativa. En otros sistemas no se agrupa a los trabajadores por categorías de salarios a los efectos del seguro social, variando los beneficios, de acuerdo con las pagas y los aportes de cada obrero individualmente.

En varios países, especialmente en los de altos niveles de vida, los beneficiarios y sus patrones son quienes, en efecto, sufragan una gran parte de los beneficios recibidos, - circunstancia ésta que origina las exigencias de que aportes y beneficios se relacionen con los sueldos, en lugar de establecerlos en un pie de uniformidad de subsistencia. Los beneficios uniformes han sido combatidos hallándose bajo activa discusión política algunos proyectos de beneficios jubilatorios relacionados con los sueldos.

Del mismo modo que en algunos países se evolucionó de los beneficios de subsistencia con prueba de recursos (que-

se abonaban a la gente pobre casi exclusivamente con fondos procedentes de cargas impuestas a los sectores más ricos de la población) a los beneficios uniformes sobre la base del seguro-contribuyente sin la prueba de recursos, y que donde los niveles de vida son altos y el costo de los beneficios se cubra principalmente con contribuciones de la industria y de las clases trabajadoras, la política de aportes y beneficios variables de acuerdo con los emolumentos puede aplicarse en forma más extensiva. Esta política habría cambiado de proveer seguridad básica o de subsistencia a proporcionar seguridad diferencial.

g).- CONTRIBUCIONES.

Los beneficios deberán extraerse, dentro de lo posible, de las rentas a las cuales los beneficiarios contribuyen grandemente, ya sea con el pago de impuestos especiales o cuotas de seguro social. Toda contribución obligatoria, inclusive los descuentos efectuados por los patronos en los salarios de los trabajadores con destino al gobierno, es claramente una forma de impuesto. Estos impuestos especiales de seguridad social, que suelen tener carácter de capacitación, se aplican apoyados en el principio de " beneficio". Mejor sería relacionarlos con todo el sistema impositivo para asegurar así su distribución -

equitativa entre los diferentes sectores de la población. Es -
to ayudaría a determinar las proporciones en las cuales los gas -
tos deben ser sufragados por los individuos pertenecientes a -
las clases beneficiarias, por los patronos y por las grandes so -
ciedades comerciales, como también por los fondos de la renta -
pública. Las riquezas deben pasar de quienes las poseen, a los -
sectores más pobres de la comunidad y, especialmente cuando la -
renta se distribuye en forma justa y equilibrada entre los dife -
rentes sectores, estos recursos son transferidos entre aquellos
que escapan a las desgracias y a los que son víctimas de las -
mismas.

Las contribuciones especiales no son, en realidad -
otra cosa que impuestos. Pero cuando éstas están directamente -
relacionadas con los beneficios se aceptan sin protestar y tie -
nen sus ventajas psicológicas, ya que destruyen el estigma de -
la caridad al despertar en los beneficiarios la sensación de -
que percibir beneficios normales es un derecho adquirido. Puede
también significar un obstáculo para las peticiones desrazona -
bles de mayores beneficios por cuanto ello implicaría mayores -
contribuciones; pero este obstáculo es solo eficaz cuando las -
contribuciones equivalen a una parte elevada de los gastos tota -
les. En los sistemas de seguros con beneficios variables, suele

equitativa entre los diferentes sectores de la población. Esto ayudaría a determinar las proporciones en las cuales los gastos deben ser sufragados por los individuos pertenecientes a las clases beneficiarias, por los patronos y por las grandes sociedades comerciales, como también por los fondos de la renta pública. Las riquezas deben pasar de quienes las poseen, a los sectores más pobres de la comunidad y, especialmente cuando la renta se distribuye en forma justa y equilibrada entre los diferentes sectores, estos recursos son transferidos entre aquellos que escapan a las desgracias y a los que son víctimas de las mismas.

Las contribuciones especiales no son, en realidad otra cosa que impuestos. Pero cuando éstas están directamente relacionadas con los beneficios se aceptan sin protestar y tienen sus ventajas psicológicas, ya que destruyen el estigma de la caridad al despertar en los beneficiarios la sensación de que percibir beneficios normales es un derecho adquirido. Puede también significar un obstáculo para las peticiones desrazonables de mayores beneficios por cuanto ello implicaría mayores contribuciones; pero este obstáculo es solo eficaz cuando las contribuciones equivalen a una parte elevada de los gastos totales. En los sistemas de seguros con beneficios variables, suele

haber una estrecha relación, aunque no necesariamente de exacta proporción, entre los beneficios y las contribuciones.

h).- ASISTENCIA PUBLICA.

La asistencia pública constituye una inevitable y permanente característica en todo sistema de seguridad social. Su propósito es reforzar los recursos de los individuos y las personas a su cargo, a fin de que puedan arreglarse para vivir, o bien, cuando carecen de recursos, que les alcance para su subsistencia. En toda comunidad hay siempre gente cuyos medios son de tal naturaleza que a veces se sienten necesitados de ayuda, y ninguna medida individual de previsión o sistema colectivo de seguro social cuenta con la suficiente amplitud o flexibilidad para hacer frente a las incertidumbres y contingencias que la vida implica. Los beneficios del seguro social que se satisfacen en cumplimiento de un derecho están calculados sobre la base de promedios tomados de la comunidad entera, y si bien pueden ser adecuados para la mayoría, resultan también insuficientes para algunos. Tales insuficiencias pueden subsanarse únicamente tomando en consideración circunstancias especiales o individuales, debiendo adaptarse la ayuda a necesidades variables. El monto considerado como esencial para la subsistencia difiere

según la productividad y niveles de vida de un país, más altos en los países ricos que en los pobres, y mayores en la actualidad en países adelantados, debido a su productividad mucho más grande de lo que era hace una generación o un siglo atrás. La ayuda a los necesitados es la forma más antigua de la seguridad social. Es la expresión natural de la simpatía humana, de la caridad y de la compasión; un elemento de todas las religiones, basado en el reconocimiento de la interdependencia mutua.

Si la seguridad social debe tener el mérito de la certidumbre, a la asistencia pública le corresponde el de la flexibilidad. Debiera, sin embargo, reservarse ésta para el remanente o minoría de personas cuyas necesidades, por circunstancias especiales, no pueden ser satisfechas adecuadamente por el seguro social u otros sistemas corrientes de beneficios. Además, aunque sea inteligentemente administrada y se le quite las asperezas de los viejos métodos de ayuda a los pobres, la asistencia pública no ha logrado todavía agradar del todo y, además, para administrarla en debida forma se requiere un personal numeroso y altamente adiestrado. Su uso, por consiguiente, debiera limitarse a un mínimun. Siempre que se produzca el caso de que un crecido número de personas con idénticas necesidades se hallen recibiendo ayuda pública, debiera pensarse en el modo

de encontrar la fórmula de situarlas al margen de la ayuda pública. Con todo, en las primeras etapas de cualquier sistema de seguro social tal cosa no siempre resultaría factible. Por ejemplo, al otorgar pensiones de vejez por los métodos del seguro contribuyente, se hace indispensable cumplir un período mínimo de contribuciones, que es por lo general de varios años, para tener derecho a pensión; de manera que las personas que al comenzar a funcionar al sistema se hallaran próximas a la edad pensionable, podrían verse impedidas de aspirar a tal beneficio. En consecuencia, mientras el sistema no alcanza su efectividad total, debe continuarse con la ayuda a los necesitados.

En todo país donde los servicios de ayuda pública adquieren elevada proporción y el seguro social es practicable, se presenta siempre el caso de tener que examinar las principales partidas de gastos, a fin de determinar cuales de ellas pueden pasar a depender del seguro y otros sistemas, sin que ello implique la aplicación de las pruebas de recursos. Del mismo modo, cuando los gastos de la asistencia pública aumentan mucho, corresponde investigar las causas con el objeto de reemplazar la asistencia con otros métodos. Una de las causas del aumento es la inflación, la cual, al reducir el poder adquisitivo, sobre todo de los beneficios uniformes del seguro social, influ -

yen en imponer a mayor número de personas la necesidad de recurrir a la asistencia pública. El remedio de esta situación es - aumentar el volúmen de los beneficios a medida que sube el costo de la vida. Otra causa del aumento en los gastos de la asistencia pública es la enorme desocupación que entrañan las intensas y largas crisis, con la consecuencia de que muchos obreros - llegan al límite de su derecho a los beneficios por desocupación. En esto caben dos medidas de mayor importancia. Una de ellas: prolongar el período de validez de los beneficios del seguro y aumentar el porcentaje de desocupación en que el sistema se basa, a fin de que, por medio de mayores contribuciones, puedan acumularse mayores reservas durante las buenas épocas. Y la otra: que el gobierno aplique sus recursos económicos y controles para reducir los largos períodos de desocupación.

La administración de la asistencia pública hoy día - ha mejorado notablemente en muchos países, en comparación con los métodos de los viejos sistemas de socorros, a los pobres. - En el siglo diecinueve, y aún en épocas más recientes, el socorro a la pobreza era magro por demás, limitado con frecuencia a lo que a duras penas podía mantener al cuerpo unido a su alma, - tan ingratas eran las condiciones aplicadas, que las personas - con sentido del respeto propio, aún estando necesitadas, hacían

todo lo humanitario posible para evitar el estigma del pauperismo, a menos que sus privaciones las llevaran a la desesperación. Flotaban en el ambiente la convicción de que los pobres eran los responsables de su propia pobreza, y que únicamente los manirrotos, la gente incompetente, recurría al socorro de la pobreza. Esto contribuyó a crear un mal concepto entre la gente decente, dando lugar a que se solicitara la aplicación de medidas extremas para eliminar todo cuanto se consideraba consumible, así como la adopción de sistemas de seguro social que permitieran otorgar beneficios sin las humillantes investigaciones de los recursos individuales.

Se empezó entonces a reconocer en forma creciente que por obra del sistema económico muchas personas dignas y con confianza en sí mismas se hallan sujetas, sin culpa alguna, a perder sus empleos e incapacitadas para proporcionarse para sí y sus familias, los más elementales medios de vida. De manera que en un período de dura crisis industrial muchos obreros, inclusive los expertos, que de ordinario perciben altos salarios y están en situación de darse buena vida, pueden en algún momento quedar sin trabajo por muchos meses y, por ende, encontrarse con sus economías agotadas. Como es natural, a estos obreros tiene que caerles mal verse tratados por funcionarios de la ley

de la pobreza como si fueran vagos degradados, que buscan vivir de la caridad pública. Lo que en verdad ansían es trabajar y mantenerse por sí mismos.

Uno de los mayores cambios habidos ha sido el de administrar el sistema en forma más humana, quitándole cuanto tenía de degradante. En la actualidad suele aplicarse la prueba de recursos, aunque esto se hace por simpatía y en consideración de las dificultades de los necesitados. Se investigan los recursos individuales, no obstante lo cual los principios y actitudes que se adoptan son más liberales. Así, pongamos por caso, al solicitante no se le exige que consuma sus pequeños ahorros, ni que venda o hipoteque su casa antes de concedérsele la ayuda. Los parientes fuera de la familia inmediata quedan, pues de más en más, aliviados en su obligación de contribuir a su mantenimiento. Las escalas de pagos han sido a menudo elevadas por encima de las primitivas relaciones de los indigentes, para proporcionarles un mínimum suficiente con que atender su salud y mantener su decencia, habiendo sido más uniformadas en el deseo de eliminar incertidumbres, decisiones arbitrarias y variaciones en las asignaciones por caprichos o estados de ánimo de los funcionarios de la administración.

Sin embargo, aun así, quienes reciben servicios de-

la asistencia pública parecen sentirse rebajados en su condición social. Asimismo, mientras en algunos lugares las investigaciones de necesidades individuales se efectúan por conducto de un personal social profesionalmente habilitado en otros esa gestión la llevan a cabo funcionarios locales con otros cargos, y en consecuencia, se notan grandes diferencias en la eficacia con que se administra la asistencia pública, se fija el importe de los beneficios y se aconseja y se guía a los beneficiarios.- De igual modo, existe anomalía al determinar categorías entre quienes han de recibir ayuda. Y, como resultante de tales anomalías y fallas, algunas personas quedan sin recibir ayuda, pese a que sus necesidades son iguales, cuando no más reales y urgentes, que las de muchas de las que la reciben. Se requiere pues, mayor coordinación y mayor amplitud en el campo de acción para asegurar una ayuda equitativa a todos aquellos cuyas necesidades sean semejantes.

Las mejoras logradas han reducido considerablemente la encarnizada hostilidad de que era objeto la prueba de recursos, a pesar de lo cual la tendencia de la opinión social se dirige cada vez más hacia el seguro social y otros sistemas carentes de tal procedimiento previo. A la asistencia pública se la considera como un último recurso o sistema remanente para aten-

der las necesidades de aquellos que no cuentan con otra protección. La asistencia, por lo tanto parece ser la parte decreciente de la seguridad social.

i).- BENEFICIOS.

Salvo que medien poderosas razones para lo contrario los beneficios de la seguridad social debieran pagarse en efectivo y no en especies. Este método de pago deja en los individuos y las familias la responsabilidad de distribuir sus recursos en la forma que consideren mejor en relación con las necesidades. Es posible que se cometan errores, que haya abusos tales como gastar demasiado en bebida y tabaco, y no lo suficiente en alimentos y ropa; pero la gran mayoría de las personas atenderá a sus necesidades mucho mejor por decisión propia que llevada de la mano por el estado.

Entre las principales excepciones hay que contar a las personas achacosas sin familia, huérfanos sin parientes o padres adoptivos y gente mentalmente anormal, todos los cuales pueden necesitar ser internados en alguna institución donde se les acomode y atienda. Otro beneficio que debiera darse en especies, es el de la atención médica y la hospitalización, cuya necesidad varía tanto entre individuos y familias, que alguno de-

ellos, aun disponiendo del dinero necesario, gastan tan poco - en atención médica que terminan por arruinarse la salud. Esto - podría evitarse en gran parte si los servicios médicos fuesen - gratuitos, o subvencionados para que resultasen baratos."La pro - visión de leche, jugo de naranja y aceite de hígado de bacalao - para las criaturas, sobre ser cosa fácil de administrar asegura una nutrición conveniente en forma más eficaz que dando a las - familias un importe equivalente en dinero".

Las contribuciones y los beneficios en efectivo de - ben ajustarse a los cambios que sufra el poder adquisitivo de - la moneda.

Durante los años de inflación de la posguerra el va - lor real de beneficios se ha caído tanto en algunos países, que la pérdida ha alcanzado a una tercera parte o más. Es indesea - ble efectuar frecuentes cambios en el monto de los beneficios - en efectivo. Sin embargo, correspondería hacer reajustes, gene - ralmente, cuando su valor real se ve alterado en un 10 a 15 por ciento. Y cuando se aumentan los beneficios en efectivo, debe-- hacerse el correspondiente aumento en las contribuciones; de lo contrario, el estado tendría que sufragar una parte mayor aún, - de los gastos. Todo déficit resultante de demoras en efectuar - los ajustes oportunos, debe razonablemente correr por cuenta -

del gobierno, por su responsabilidad en no mantener la estabilidad en el valor de la moneda.

La existencia de grandes reservas financieras en el fondo de un seguro social no justifica por sí sola un aumento en los beneficios en efectivo, ni tampoco la reducción en las contribuciones. En los años iniciales, de un sistema contribuyente de pensiones a la vejez, por ejemplo pueden acumularse grandes reservas; y aun cuando los cálculos demuestren la solidez del sistema, esas reservas tendrían que necesitarse en años posteriores. Aumentada a las pensiones en los primeros años destruiría la solidez del sistema.

j).- NECESIDAD DE COORDINACION.

Los sistemas de seguridad social de todo país deberían coordinarse de manera que permitan eliminar anomalías e inconsistencias y subsanar cualquier falla. Debido al crecimiento fragmentario de los sistemas de seguridad social, es común aplicar diferentes principios a diferentes partes de los mismos.

La coordinación resulta menos difícil en países con constitución unitaria, que en los que se rigen por constituciones federales, donde la legislación y la situación no son las mismas en todas las provincias y estados. Con todo, es esen-

cial para todos los países efectuar de vez en cuando una revisión de sus sistemas de seguridad social, - fin de que " Los - servicios sociales existentes (puedan) hacerse de una vez más - beneficiosos e inteligibles para aquellos que los reciben, y - más económicos en su administración.

Las políticas y principios en práctica en varios -- países muestran casi todas las variedades posibles. Parte de la razón se debe a que los sistemas de seguridad social organizados por los gobiernos, excepción hecha de la asistencia pública son de reciente creación, debido a lo cual se encuentran todavía en su período experimental. En reiterados casos los propósitos esenciales no han sido claramente encarados. Las leyes, - aprobadas en distintas circunstancias políticas, fueron hechas por lo general, para determinadas situaciones sociales y económicas. Resultó de ello inconsecuencias y anomalías, y, si bien en algunos países se adoptaron amplias medidas de coordinación - las mismas fueron muy contadas y a largos intervalos.

Una vez que los sistemas han estado en funcionamiento durante varios años y que la gente se ha acostumbrado a - ellos, cualquier cambio que se proponga, siempre que involucre - reducción de algunos de los beneficios, tropezará con una poderosa resistencia política, aun en el caso de que su importe per

mitiera solventar las necesidades más urgentes o hacer factible la reducción de impuestos. Siempre que la ocasión "sea" propicia políticamente, conviene hacer un ajuste en los sistemas de seguridad social, con objeto de ponernos en mayor armonía con los objetivos esenciales.

Debe hacerse resaltar que la aplicación de principios básicos y planes de acción no implica uniformidad de sistemas y métodos en todos los países. Cada país tiene su propia situación económica y adopta sus propias actitudes políticas y sociales, que son las que determinan los sistemas y métodos que más le convienen. Los métodos son susceptibles de diferir considerablemente de un país a otro. Lo esencial, sin embargo, es que cada país a su manera proporcione una seguridad básica a los necesitados.

Los planes de acción y principios expuestos, serán posiblemente considerados como discutibles. En la etapa actual de la evolución de la seguridad social, esto es aconsejable, especialmente para poder determinar el mejor uso de los limitados recursos disponibles y consolidar una conveniente alianza de responsabilidad pública, esfuerzo voluntario y responsabilidad individual.

C A P I T U L O IIIANALISIS SISTEMATICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
Y LOS RIESGOS DE TRABAJO

a).- EL DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL.

Ciertamente que el derecho de previsión social para los trabajadores nació con el artículo 123 de la Constitución; pero este derecho es tan sólo punto de partida para llegar a la seguridad social de todos los seres humanos. Así quedarían protegidos y tutelados no sólo los trabajadores, sino los económicamente débiles. Nuestros textos constitucionales pasan de la previsión a la seguridad social, pues en la fracción XXIX, reformada, del artículo 123, se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.

La mencionada disposición constitucional fue reglamentada en la Ley del Seguro Social expedida en el año 1943, creando el Instituto Mexicano del Seguro Social (del que nos ocuparemos más adelante); en la inteligencia de que la seguridad social, por ahora, no es un servicio público, sino un servi

cio social en razón de la integración de la persona obrera en el todo social, aunque su finalidad es extender su beneficio a toda clase de trabajadores, a los llamados asalariados y no asalariados, porque a la luz de la Teoría integran todos los prestadores de servicios en la industria, en el comercio o en cualquier actividad, deben gozar de la seguridad social, en cuya protección quedan comprendidos los trabajadores no asalariados.

El derecho de seguridad social es una rama del derecho social que comprende a todos los trabajadores, obreros, empleados, domésticos, artesanos, toreros, artistas, deportistas, etc., para su protección integral contra las contingencias de sus actividades laborales y para protegerlos frente a todos los riesgos que puedan ocurrirles. Entre nosotros el Seguro Social es obligatorio y debe proteger por igual a todos los trabajadores de la industria, del comercio, de cualquier actividad laboral, en el campo, etc., para que algún día la seguridad social se haga extensiva a todos los económicamente débiles. La seguridad protege y tutela a todos los trabajadores en el trabajo con motivo de éste, desde que salen de su domicilio hasta que regresan a él y comprende seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez, vejez y muerte y cesantía en edad avanzada, siendo -

el seguro obligatorio para todas las personas vinculadas por contrato o relación de trabajo, incluyendo a los miembros de las sociedades cooperativas. También comprende la Ley del Seguro Social para beneficio de los asegurados y su familia, pensiones de invalidez, de vejez, de cesantía, ayuda para gastos matrimoniales, seguros adicionales.

La Ley del Seguro Social cubre con su sombra protectora, obligatoriamente, a los trabajadores siguientes:

I. Los que se encuentren vinculados por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y calidad del patrón; II. Los miembros de las sociedades cooperativas de producción, de administraciones obreras o mixtas que actúen conforme a derecho o sólo de hecho; III. Los ejidatarios comuneros y pequeños propietarios agrícolas y ganaderos; y IV.- Los trabajadores independientes, urbanos y rurales, como artesanos, pequeños comerciantes, profesionalistas libres y similares

En el artículo 60. de la propia ley se autoriza al Poder Ejecutivo Federal, para organizar el Seguro Social de los trabajadores de empresas de tipo familiar, a domicilio y domésticos, temporales y eventuales.

Por lo que se refiere a riesgos cubre los siguientes:

Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales-
(Accidentes o enfermedades de trabajo);

Enfermedades no profesionales y maternidad;

Invalidez, vejez y muerte; y

Cesantía en edad avanzada.

La Ley del Seguro Social adopta los conceptos de accidente y enfermedad que define la Ley Federal del Trabajo, así como los riesgos que ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeña su trabajo o viceversa. (36)

b).- EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

A guisa de preambulo mencionaremos brevemente los antecedentes más importantes de la Ley Federal del Trabajo respecto del Seguro Social en general.

En el programa y manifiesto del partido liberal mexicano, fechado en 1906, se hace ver la necesidad de que la protección a la clase trabajadora sea elevada a postulado constitucional, para lo que se proponen reformas en las que se incluyan no solo la seguridad de los obreros en su trabajo, si no también las indemnizaciones por accidentes profesionales y pensiones de invalidez. Años más tarde en el programa del partido an-

(36) TRUEBA URBINA ALBERTO, Ob. Cit. págs. 339 y 440.

antireeleccionista se establece como una de sus finalidades - "mejorar la condición material, intelectual, y moral de los obreros". Por su parte el partido constitucional progresista en la convención celebrada en 1911 no solo pugna por lograr en general dicha protección, sino que hace ver la necesidad de legislar sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo

Por decreto de diciembre de 1912, Don Venustiano Carranza se compromete a expedir...." las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país". En 1914 en el pacto de Torreón, adicionando el plan de guadalupe, señala que procurará el bienestar de los obreros y el mismo Carranza en decreto de diciembre de 1914 vuelve a referirse a la necesaria expedición de leyes para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de toda la clase proletaria, y a principios del año siguiente considera que dicha legislación...." tanto por su propia naturaleza como porque afecta directamente los intereses agrícolas, mercantiles e industriales de toda la nación, debe ser de carácter general, para que sus beneficios puedan extenderse a todos los habitantes del país".

Por lo que hasta aquí mencionado, podemos ver que las condiciones de vida del trabajador, se habían convertido en una preocupación generalizada en el país y que poco a poco - -

irían madurando hasta plasmarse en el artículo 123 de la constitución de 1917.

Al concluir el movimiento revolucionario mexicano de 1910 comienza en todo el territorio nacional un período de prosperidad en el campo económico lo que trae aparejado el aumento en el número de trabajadores y como consecuencia, el auge y aumento de los riesgos de la población trabajadora

Las causas anteriores originaron en la República la creación de Sociedades Mutualistas para disminuir los efectos económicos resultantes de los riesgos sufridos por la clase trabajadora. Además al aprobarse la constitución política 1917 se produjeron trascendentales e importantísimos cambios en la organización jurídica de la República que se establecieron en la fracción XXIX del artículo 123 " Se consideran de utilidad Social: El establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez de vida, de cesación involuntaria del trabajo de accidentes y de otros confines análogos, por lo cual tanto el gobierno Federal como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para fundir o inculcar la previsión social o popular.

En el año de 1929 el 6 de septiembre se publica en el Diario Oficial una reforma a la fracción XXIX del artículo -

123 de la constitución, quedando en los siguientes términos: -
 "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del -
 Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida,
 de cesación involuntaria del trabajo de enfermedades y acciden-
 tes y otras con fines análogos.

En el año de 1921 el gobierno del general Alvaro -
 Obregón elaboraba el primer proyecto de la Ley del Seguro So -
 cial que aún cuando no llegó a tener vigencia se le atribuye el
 mérito de haber servido de base para orientar las opiniones en-
 torno del Seguro Social. Las inquietudes del general Alvaro O -
 bregón respecto a la expedición de una Ley del Seguro Social se
 vieron coronadas en la iniciativa de Ley elaborada en el año de
 1929, en la que se obligaba a los trabajadores y patronos a que
 depositaran en un banco, del 2 al 5% del salario mensual, que -
 posteriormente sería entregado a los obreros, en cuyo beneficio
 se instituyó. En el período de Gobierno del General Lázaro Cár-
 denas el seguro despertó polémicas que colman de grado e in -
 quietud a los estudiosos y como consecuencia de ello en el pri-
 mer plano sexenal se indicó que sería el capítulo final en asun-
 to de crédito dando los primeros pasos para la integración de -
 un sistema de seguros que extrajera, del interés privado, tan -
 importante rama de la Economía.

Pasó bastante tiempo para que se volviera a abordar el tema sobre la implantación del Seguro Social en nuestro país y no lo sé sino hasta la campaña llevada a cabo por el general Manuel Avila Camacho que en su programa de trabajo incluye el proyecto para establecer el Seguro Social en Mexico, obligándose a convertirlos en realidad durante los primeros años de su gobierno.

El primer paso que dio el presidente Manuel Avila - Camacho al tomar posesión de la primera Magistratura del País, - fue convertir en Sría. de Estado el departamento de trabajo.

En efecto en su primer informe de gobierno presenta do a las Cámaras el día 10. de septiembre al hablar de este problema textualmente expresó: "Este caso de mi administración - anunciado el día en que me hice cargo de la presidencia de la - República, constituye una clara manifestación del empeño que mi gobierno a resuelto dedicar a la solución de los problemas obre- ro patronales que sólo desarrollando con eficacia y espíritu - de servicio social, la política del trabajo que nos marcan las- leyes en vigor será posible hacer más estable y duradero el -- fluctuante equilibrio que existe entre ambos factores de la pro- ducción.

La Secretaría del Trabajo fue dotada de una compo --

Pasó bastante tiempo para que se volviera a abordar el tema sobre la implantación del Seguro Social en nuestro país y no fué sino hasta la campaña llevada a cabo por el general Manuel Avila Camacho que en su programa de trabajo incluye el proyecto para establecer el Seguro Social en Mexico, obligándose a convertirlos en realidad durante los primeros años de su go - bierno.

El primer paso que dio el presidente Manuel Avila - Camacho al tomar posesión de la primera Magistratura del País, - fue convertir en Sría. de Estado el departamento de trabajo.

En efecto en su primer informe de gobierno presenta do a las Cámaras el día 10. de septiembre al hablar de este problema textualmente expresó: "Este caso de mi administración - anunciado el día en que me hice cargo de la presidencia de la - República, constituye una clara manifestación del empeño que mi gobierno a resuelto deciar a la solución de los problemas obre - ro patronales que sólo desarrolliendo con eficacia y espíritu - de servicio social, la política del trabajo que nos marcan las - leyes en vigor será posible hacer más estable y duradero el -- fluctuante equilibrio que existe entre ambos factores de la producción.

La Secretaría del Trabajo fue dotada de una compo_o...

tencia más amplia por lo que tenía el departamento de Trabajo - y esto se ha utilizado para dar impulso principalmente a los - servicios de provisión social de protección a la vida; Proyecto de Seguro Social, Colonias Obreras, combate del vicio y lucha - contra el desempleo. A este respecto se constituyó una comisión que partiendo de proyecto de leyes existentes, formulara uno pa - ra ser considerado por el ejecutivo.

Los trabajos de dicha comisión concluyen con la ex - pedición de lo que hoy conocemos como Ley del Seguro Social lo - que aconteció el 31 de diciembre de 1942, ordenamiento legal que es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de ene - ro de 1943.(37)

Ley del Seguro Social de 1943.- La protección de - los riesgos ocasionados en el trabajo existe en nuestro país - por disposiciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo, ante - rior al establecimiento del Régimen del Seguro Social en el año de 1943. La protección señalada en la Ley mencionada es un car - go de las empresas quienes deben otorgar el servicio médico y - prestaciones en dinero consistentes en subsidio durante el tiem - po de la incapacidad temporal para el trabajo o indemnizaciones en la incapacidad permanente.

(37)El Seguro Social en México, I.M.S.S. Pags. 371-375.

Al formularse la Ley del Seguro Social se estudia - ron los diferentes riesgos que deberán quedar protegidos por el sistema.

Hubo una serie de opiniones en favor y otras en contra en el sentido sobre la Constitucionalidad de este seguro, - lo cual es una gran importancia referirnos a la exposición de - motivos, de la Ley en la que se establece:

"Con relación a esta rama se ha suscitado en torno- a los proyectos de Ley que con anterioridad han sido elaborados la cuestión de si el seguro de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales debe no estar comprendido dentro del sis- tema general del seguro social en atención a que la fracción - XXIX del artículo 123 constitucional no menciona la protección- de estos riesgos los cuales conforme a la fracción XIV del mis- mo precepto forman parte de las responsabilidades del patrón.

La citada fracción XXIX al referirse a los diversos seguros menciona el de enfermedades y accidentes sin excluir a- los que son de carácter profesional, exclusión que sería necesario que estuviera expresamente hecha para que fueran segregados de un sistema de seguridad general que la propia Cartafagna ha- preconizado como de utilidad pública.

Por otra parte no existe razón teórica de peso para

estimar que los riesgos profesionales que son los que con más - consecuencias graves causan las clases trabajadoras deben ser - eliminados de un sistema de seguridad general y sometidos a un - tratamiento jurídico distinto del que reciben los otros riesgos - sociales. La fracción XIV del artículo 123 Constitucional al es - tablecer que los empresarios son responsables de las enfermeda - des profesionales de los trabajadores sufridos con motivo o en - el ejercicio de la profesión o trabajo para ejecutar y que por - lo tanto deberán pagar la indemnización correspondientes contie - ne una prevención de efecto inmediato consistente en declarar - desde el momento de su vigencia, la responsabilidad de los pa - trones en esas contingencias de desgracia, a la vez que estable - ce también con carácter de inmediata la obligación del patrón - de pagar la indemnización correspondiente en tanto que la ya - mencionada fracción XXIX es un mandamiento que no está destina - do según los términos expresos a establecer situaciones jurídi - cas concretas inmediatamente, sino con posterioridad pues en - ella el constituyente considera de utilidad pública la expedi - ción de la Ley del Seguro Social. En consecuencia, se puede de - ducir válidamente que al incluirse en la iniciativa el seguro - de accidentes de trabajo, de enfermedades profesionales, no se - incurre en violación o contradicción con las disposiciones cong

titucionales señaladas. Por otra parte, en México una Ley de esa naturaleza que no abarcara dicho ramo, aparecería como incompleta y adolecería de una grave falla, porque en nuestro país es precisamente la protección frente a los riesgos profesionales la que mayor tradición tiene, en virtud de que lo dispuesto por la citada fracción XIV del artículo 123 constitucional y por las leyes reglamentarias de éste; y en el curso del tiempo tal forma de protección se ha incorporado en el desarrollo de las relaciones obrero patronales como una institución de efectos palpables, ampliamente experimentado por la clase trabajadora. De suerte que nada justificaría excluir el ramo de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales y la Ley del Seguro Social. (38)

c).- LOS RIESGOS DE TRABAJO EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970 Y EL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1973.

a).- RIESGOS DE TRABAJO:

La Ley del Trabajo de 1970 desarrolla la teoría del riesgo de la empresa y olvida la que tuvo por objeto poner a cargo del patrono la responsabilidad por accidentes y enfermedades

(38) Ob. Cit. y Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social de 1973.

responsabilidad por los accidentes y enfermedades que sufrieran los trabajadores con motivo de la profesión que desempeñaran. - De aquélla época a nuestros días se han transformado radicalmente las ideas: la doctrina y la jurisprudencia pasaron de la idea del riesgo profesional a la del riesgo de autoridad, para concluir en lo que se llama actualmente "riesgo de la empresa". De acuerdo con esta doctrina la empresa debe cubrir a los trabajadores sus salarios, salvo los casos expresamente previstos en las leyes, y además, está obligada a reparar los daños que el trabajo, cualesquiera que sea su naturaleza y las circunstancias en que se realiza, produzca en el trabajador. De esta manera, se ha apartado definitivamente la vieja idea del riesgo profesional: la responsabilidad de la empresa por los accidentes y enfermedades que ocurran a los trabajadores, es de naturaleza puramente objetiva, pues deriva del hecho mismo de su funcionamiento. El profesor francés Jorge Ripert acuñó una fórmula precisa para establecer el cambio operado en las ideas: "el problema se ha desplazado de la responsabilidad a la reparación. Por tanto, ya no importa preguntar si existe alguna responsabilidad subjetiva directa o indirecta, sino que es suficiente la existencia del daño para que el obrero tenga derecho a la reparación. La democracia moderna repudia la regulación del derecho -

civil, que funda la responsabilidad sobre la falta cometida, - en primer término, porque la prueba del daño tiene algo de diabólica, y en segundo lugar, porque pone el riesgo a cargo de - quien no tiene intervención alguna en su creación y en quien no recibe los beneficios que la producción concede al creador del riesgo; la conciencia democrática, concluye Ripert, exige que - no se hable más de responsabilidad, sino de reparación, esto -- es, el derecho contemporáneo resuelve el problema contemplando a la víctima y no al autor del daño y, en consecuencia, esto impone a la empresa la obligación de repararlo".

El profesor Gastón Morín reforzó las anteriores ideas al sostener que "la responsabilidad por los accidentes de causa en el derecho del obrero a la existencia, por lo que tiene su justificación a sí mismo, esto es, tiene su fundamento en la presencia del trabajador, cuyo derecho a la existencia debe serle asegurado".

La primera consecuencia que se traduce de lo expuesto consiste en el cambio de terminología: en el Proyecto se habla de riesgos de trabajo y enfermedades de trabajo. La segunda consecuencia se relaciona con las definiciones de los conceptos que se acaban de mencionar: los riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores-

en el ejercicio o con motivo del trabajo. La definición de accidente se simplifica y se puso en armonía con las ideas del Proyecto: es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio o con motivo del trabajo, cualesquiera que sea el lugar y el motivo del trabajo, cualesquiera que sea el lugar y el tiempo en que éste presete: en esta definición conviene hacer resaltar dos circunstancias; primero, que la definición considere como lugar de trabajo no solamente los lugares cerrados en que está instalada la empresa. El artículo 475 define enfermedad de trabajo como el estado patológico derivado de la acción-continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios; en consecuencia, las enfermedades del trabajo, pueden servir y derivarse de dos circunstancias, del trabajo mismo o del medio en que el trabajador se ve obligado a prestar sus servicios. La definición, por lo demás, ya estaba implícita en la de la Ley Federal del Trabajo vigente. Si se analizan cuidadosamente las transformaciones de la doctrina en el campo de los riesgos de trabajo, se notará que la evolución ha sido más rápida en la idea de accidente de trabajo y que, por el contrario, la idea de las enfermedades de trabajo había per-

manecido en cierta medida estática; al poner de relieve la doble causa de las enfermedades de trabajo, se ha querido equiparar las dos maneras de ser de los riesgos de trabajo.

El articulado del Proyecto es, en general, paralelo al de la legislación vigente, pero se introducen en él importantes modificaciones, de las que se distinguen las siguientes: el artículo 487 establece las prestaciones que deben recibir los trabajadores víctimas de un riesgo; a la enumeración de la legislación vigente, el Proyecto agrega el derecho de los trabajadores a su rehabilitación a su hospitalización y a los aparatos de prótesis y ortopedia necesarios. La vida contemporánea exige además de la curación de las víctimas de un accidente o de una enfermedad, que se les ayude para que puedan rehacer su vida, mediante su rehabilitación y el uso de los aparatos adecuados.

Una segunda consecuencia se relaciona con las causas excluyentes de responsabilidad; en el artículo 316 de la Ley señala la fuerza mayor extraña al trabajo como una de ellas. Para suprimirla, se tomó en consideración, primeramente, que el concepto, "fuerza extraña al trabajo" ha suscitado numerosas controversias; en segundo lugar, que la idea del riesgo de empresa pone a cargo de ella los accidentes que ocurren en tanto al trabajador está bajo la autoridad del patrón prestándole sus

servicios, y finalmente, que se trata de una supervivencia del principio de la responsabilidad por culpa.

Una tercera modificación se refiere a los riesgos de trabajo que se originan, no sólo por la actividad de la empresa, sino además, por la falta inexcusable del patrón. En los casos de riesgo de trabajo, la indemnización que se paga a los trabajadores no es total, sino parcial, precisamente porque se trata de una responsabilidad objetiva; pero cuando hay falta inexcusable del patrón, si, a ejemplo, no adopta las medidas adecuadas para evitar los accidentes, a la responsabilidad objetiva se agrega otra de naturaleza subjetiva, razón por la cual se agrega aumentando la indemnización en un 25% cuando concurre la falta inexcusable del patrón.

Una cuarta modificación consiste en la determinación de los beneficiarios en los casos de muerte. El Proyecto adoptó los criterios consignados en la Ley del Seguro Social. Según ya se explicó en un párrafo anterior, las normas sobre los riesgos de trabajo tienen un carácter transitorio, pues en la medida en que se extienda el Seguro Social, va desapareciendo la aplicación de las disposiciones de la Ley; por esta razón se consideró conveniente aproximar la Ley a las normas de la seguridad social.

La quinta modificación se relaciona con la fijación de los salarios, en el aspecto que se conoce con el nombre de salario tope; la legislación vigente, fija la suma de \$25.00 diarios como salario máximo, solución que no parece justa y que tiene además el inconveniente de no considerar ni las variaciones de los salarios ni las que se producen en el costo de la vida. El artículo 486 adopta un criterio distinto, el salario máximo será el equivalente al doble del salario mínimo en el lugar de prestación de trabajo, lo que significa que en el Distrito Federal, donde el salario mínimo es de \$28.25 diarios, el salario máximo será de \$ 56.00, en tanto que en Baja California, en donde el salario mínimo es de \$40.00, el salario máximo será de \$80.00 diarios. Por lo tanto, si un trabajador en Baja California percibe \$80.00 o menos, tendrá derecho a que se pague íntegro su salario, pero si éste es mayor de \$80.00 sólo percibirá esta cantidad. En el mismo precepto se dispone, tomando en consideración que en algunas de las zonas económicas en que ésta dividida la República, el salario mínimo es reducido, que cuando el doble de éste sea inferior a \$ 50.00, esta suma será el salario tope.

La designación de los médicos de las empresas ha suscitado diferentes problemas: los empresarios sostienen que-

el derecho designarlos corresponde necesariamente al patrón, - pero los trabajadores, por su parte, afirman que los médicos - así designados no son una garantía suficiente, porque es indispensable que el enfermo tenga cierta confianza con el médico. - El Proyecto se colocó en una posición intermedia: los médicos - serán designados por las empresas, pero los trabajadores podrán formular oposición motivada, en la inteligencia de que si las - partes no llegan a un acuerdo, debe resolver la Junta de Conciliación y Arbitraje.

El Proyecto modifica las tablas de enfermedades de trabajo y devaluación de incapacidades; las contenidas en la -- Ley vigente provienen de las tablas francesas posteriores a la Primera Guerra Mundial, por lo tanto, de una época en que la medicina del trabajo tenía, todavía, un carácter empírico. El - tránsito de la medicina empírica a la medicina científica exigió la revisión de las tablas, a fin de ponerlas en concordancia con los datos más recientes. En consecuencia, se aumentó el número de enfermedades de trabajo, de conformidad con la experiencia y con los datos de la ciencia médica de nuestros días;- y se modificó la terminología, para ponerla igualmente en concordancia con la que actualmente se usa.

De la misma manera, y previa consulta con los médi-

cos mexicanos especializados en estas cuestiones, se reformó - la tabla de valuación de incapacidades, aumentando el número de las incapacidades y reformando los porcentajes, a efecto de que en ocasión de cada accidente o enfermedad, se pague a los trabajadores una indemnización justa".(40)

El artículo 472 de la Ley Federal del Trabajo establece que las disposiciones del título no veno, relativo a riesgos de trabajo, se aplican a todas las relaciones de trabajo, - incluidos los trabajos especiales, con la limitación consignada en el artículo 352, referente a los talleres familiares.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 46 de la - Ley del Seguro Social, el patrón que en cumplimiento de dicha - Ley asegure contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales a los trabajadores a su servicio, quedará relevado del - cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades que por - riesgos profesionales establece esta Ley.

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

Accidente de trabajo es *toda lesión orgánica o per

(39) TRUEBA URBINA ALBERTO, TRUEBA BARRERA JORGE. Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada.

Incapacidad permanente total es la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que la imposibilita para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida.

Para determinar las indemnizaciones a que se refiere ese título, se tomará como base el salario diario que perciba el trabajador al ocurrir el riesgo y los aumentos posteriores que correspondan al empeño que desempeñaba, hasta que se determine el grado de la incapacidad, el de la fecha en que se produzca la muerte o el que percibía al momento de su separación de la empresa.

Las prestaciones que integran el salario, como primas, gratificaciones, etc., no se toman en cuenta para fijar las indemnizaciones a que se refiere este título.

El artículo 485 expresa que la cantidad que se tome como base para el pago de las indemnizaciones nunca podrá ser inferior al salario mínimo y el 486 previene que para determinar las indemnizaciones a que se refiere este Título, si el salario que percibe el trabajador excede del doble del salario mínimo de la zona económica a la que corresponda el lugar de prestación del trabajo, se considerará esa cantidad como salario máximo. Si el trabajo se presta en lugares de diferentes zonas económicas, el salario máximo será el doble del promedio de los

salarios mínimos respectivos.

Si el doble del salario mínimo de la zona económica de que se trate es inferior a cincuenta pesos, se considerará - esta cantidad como salario máximo.

En la zona económica 74 del D.F., el salario mínimo es de \$38.00 diarios para el bienio 1972-1973.

Los trabajadores que sufran un riesgo de trabajo - tendrán derecho a:

- I.- Asistencia médica y quirúrgica.
- II.- Rehabilitación,
- III.- Hospitalización, cuando el caso lo requiera.
- IV.- Medicamentos y material de curación,
- V.- Los aparatos de prótesis y ortopedia necesarios
y
- VI.- La indemnización fijada en el presente Título.

En los casos de falta inexcusable del patrón, la - indemnización podrá aumentarse hasta en un 25%, a juicio de la - Junta de Conciliación y Arbitraje. Hay falta inexcusable del pa - trón;

I.- Si no cumple las disposiciones legales y regla - mentarias para la prevención de los riesgos de trabajo.

II.- Si habiéndose realizado accidentes anteriores - no adopta las medidas adecuadas para evitar su repetición.

III.- Si no adopta las medidas preventivas y recomendadas por las comisiones creadas por los trabajadores y los patrones, o por las autoridades del Trabajo.

IV.- Si los trabajadores hacen notar al patrón el peligro que corren y éste no adopta las medidas adecuadas para evitarlo,

V.- Si concurren circunstancias análogas, de la misma gravedad a las mencionadas en las fracciones anteriores.

En este supuesto aunque el trabajador se encuentre asegurado el patrón tendrá que cubrir el aumento que fije la Junta por la falta inexcusable en que incurrió.

Si el riesgo produce al trabajador una incapacidad temporal, la indemnización consistirá en el pago íntegro del salario que deje de percibir mientras subsista la imposibilidad de trabajar. Este pago se hará desde el primer día de la incapacidad.

Si a los tres meses de iniciada una incapacidad no está el trabajador en aptitud de volver al trabajo, él mismo o el patrón podrá pedir, en vista de los certificados médicos respectivos, de los dictámenes que se rindan y de las pruebas conducentes, se resuelva si debe seguir sometido al mismo tratamiento médico y gozar de igual indemnización o procede declarar

su incapacidad permanente con la indemnización a que tenga derecho. Estos exámenes podrán repetirse por cada tres meses. El trabajador percibirá su salario hasta que se declare su incapacidad permanente y se determine la indemnización a que tenga de recho.

Si el riesgo produce al trabajador una incapacidad permanente parcial, la indemnización consistirá en el pago del tanto por ciento que fija la tabla de valuación de incapacidades calculado sobre el importe que debería pagarse si la incapacida des calculado sobre el importe que debería pagarse si la incapa cidad hubiese sido permanente total. Se tomará el tanto por - ciento que corresponda entre el máximo y el mínimo establecidos tomando en consideración la edad del trabajador, la importancia de la incapacidad y la mayor o menor aptitud para ejercer actividades remuneradas, semejantes a su profesión u oficio. Se to mará asimismo en consideración si el patrón se ha preocupado - por la reeducación profesional del trabajador.

Si la incapacidad parcial consiste en la pérdida ab soluta de las facultades o aptitudes del trabajador para desempeñar su profesión, la Junta de Conciliación y Arbitraje podrá - aumentar la indemnización hasta el monto de la que correspondería por incapacidad permanente total, tomando en consideración - la importancia de la profesión y la posibilidad de desempeñar -

una categoría similar, susceptible de producirle ingresos semejantes.

El patrón no estará obligado a pagar una cantidad mayor de la que corresponde a la incapacidad permanente total aunque se reúnan más de dos incapacidades.

Si el riesgo produce al trabajador una incapacidad permanente total, la indemnización consistirá en una cantidad equivalente al importe de mil noventa y cinco días de salario.

El patrón está obligado a reponer en su empleo al trabajador que sufrió un riesgo de trabajo, si está capacitado siempre que se presente dentro del año siguiente a la fecha en que se determinó su incapacidad.

No es aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior si el trabajador recibió la indemnización por incapacidad permanente total.

En la práctica es muy difícil que se dé cumplimiento a esta disposición por los problemas que implica la reposición del trabajador en su empleo. ¿En qué situación queda el trabajador que substituyó al accidentado?. El patrón podrá prescindir de los servicios de dicho trabajador sin responsabilidad si la Junta ordena la reinstalación del trabajador incapacitado.

El art. 500 establece que cuando el riesgo traiga - como consecuencia la muerte del trabajador, la indemnización - comprenderá:

I.- Dos meses de salario por concepto de gastos funerarios y,

II.- El pago de la cantidad que fija el artículo 502

Dicho precepto pugna con lo establecido por el artículo 46 de la Ley del Seguro Social, en cuanto otorga dos meses de salario para gastos funerarios, en lugar de uno; los familiares del trabajador fallecido tratarán de reclamar del patrón el mes de indemnización, y el patrón se exceptionará con base en lo dispuesto por el artículo 46 por el cual se surogan las obligaciones al I.M.S.S

Tendrán derecho a recibir la indemnización en los casos de muerte:

I.- La viuda, o el viudo que hubiese dependido económicamente de la trabajadora y que tenga una incapacidad de 50% o más, y los hijos menores de 16 años y los mayores de edad si tienen una incapacidad de 50% o más;

II.- Los ascendientes concurrirán con las personas mencionadas en la fracción anterior, a menos que se pruebe que no dependían económicamente del trabajador;

III.- A falta de viuda, concurrirá con las personas señaladas, en las dos fracciones anteriores, la mujer con quien el trabajador vivió como si fuera su marido durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte, o con la que tuvo hijos, siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato, pero si al morir el trabajador tenía varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho a la indemnización;

IV.- A falta de viuda, hijos y ascendientes, las personas que dependían económicamente del trabajador concurrirán con la concubina que reúna los requisitos señalados en la fracción anterior, en la proporción en que cada una dependía de él;
y

V.- A falta de las personas mencionadas en las fracciones anteriores, al Instituto Mexicano del Seguro Social.

AL I.M.S.S. se le considera como beneficiario de los trabajadores que carezcan de familia.

En caso de muerte del trabajador, la indemnización que corresponda a las personas mencionadas será la cantidad equivalente al importe de setecientos treinta días de salario, sin deducir la indemnización que percibió el trabajador durante el tiempo en que estuvo sometido al régimen de incapacidad temporal.

Sigue en vigor la tesis de Jurisprudencia 135 del -
apéndice 1917 65 de la Cuarta Sala de la S.C. de Justicia.

De acuerdo con el artículo 504 los patrones tienen-
las obligaciones especiales siguientes:

I.- Mantener en el lugar de trabajo los medicamen -
tos y material de curación necesarios para primeros auxilios y -
adiestrar personal para que los preste:

II.- Cuando tengan a sus servicio más de cien traba-
jadores, establecer una enfermería, dotada con los medicamentos
y material de curación necesarios para la atención médica y qui-
rúrgica de urgencia. Estará atendida por personal competente, -
bajo la dirección de un médico cirujano. Si a juicio de éste no
se puede prestar la debida atención médica y quirúrgica, el tra-
bajador será trasladado a la población u hospital en donde pue-
da atenderse a su curación;

III.- Cuando tengan a su servicio más de trescientos-
trabajadores, instalar un hospital, con el personal médico y au-
xiliar necesario;

IV.- Dar aviso de los accidentes ocurridos a la Jun-
ta de Conciliación permanente, a la de Conciliación y Arbitraje
o al Inspector del Trabajo, dentro de las setenta y dos horas si-
guientes:

VI.- En caso de muerte por riesgo de trabajo, dar -
aviso a las mismas autoridades, tan pronto como tengan conoci -
miento de ello; y

VII.- Proporcionar a la Junta o al Inspector del Tra -
bajo los datos y elementos de que dispongan, especialmente los -
siguientes:

- a) Nombre y domicilio del trabajador y de la empre -
sa.
- b) Lugar y hora del accidente.
- c) Nombre y domicilio de las personas que los pre -
senciaron.
- d) Lugar en que está siendo atendido el accidentado
- e) Trabajo que desempeñaba
- f) Salario que devengaba
- g) Nombre y domicilio de las personas a quienes -
pueda corresponder la indemnización en caso de -
muerte.

La fracción III de este precepto se ha considerado -
como un "gazapo", ya que de hecho será imposible que cuando una
empresa tenga a su servicio a más de 300 trabajadores, instale -
un hospital, con el personal médico y auxilios necesarios. Lo -
anterior en el caso en que no exista Seguro Social, pero aún en

tal hipótesis, será muy difícil que se pueda cumplir con esta obligación.

Los médicos de las empresas serán designados por los patrones. Los trabajadores podrán oponerse a la designación exponiendo las razones en que se funde. En caso de que las partes no lleguen a un acuerdo, resolverá la Junta de Conciliación y Arbitraje.

No hasta que los trabajadores expongan las causas en que funden la oposición a la designación del médico por parte de la empresa. Deben probar su justa causa.(40)

El artículo 505 de la Ley Federal del Trabajo, establece los medios de las empresas, serán designados por los patrones, los trabajadores podrán oponerse a la designación, exponiendo las razones en que se fundan. En caso de que las partes no lleguen a un acuerdo, resolverá la Junta de Conciliación y Arbitraje.

En el comentario que el maestro Alberto Trueba Urbina a este precepto establece claramente que los conflictos que se presenten con motivo de la designación de médicos de las empresas corresponde dirimirlos a la Junta de Conciliación y Arbitraje.

(40)CAVAZOS FLORES BALTAZAR. El Derecho del Trabajo en la Teoría y en la Práctica. Pags. 551-557.

traje, conforme a los procedimientos especiales señalados en los artículos 782 a 788 de esta Ley.

Obligaciones que tienen los médicos de las empresas
El artículo 506 de la citada Ley, establece clara y precisamente cuales son las obligaciones que tienen los médicos dentro de la Empresa, y están obligados a:

I.- Al realizarse el riesgo, a certificar si el trabajador queda capacitado para reanudar su trabajo;

II.- A terminar la atención médica, a certificar si el trabajador está capacitado para reanudar su trabajo;

III.- A emitir opinión sobre el grado de la incapacidad; y

IV.- En caso de muerte, a expedir y certificar la defunción.

El artículo 507 establece lo siguiente. El trabajador que rehusa con justa causa recibir la atención médica y quirúrgica que le proporcione.

El patrón no perderá los derechos que otorga este Título.

Comisiones de Seguridad e Higiene.- El artículo 509 de la Ley Federal del Trabajo, establece la obligación de que en cada empresa o establecimiento se organicen las comisiones -

de seguridad e higiene que se juzgue necesaria, compuestas por igual número de representantes, de los trabajadores y del patrón para investigar las causas de los accidentes y enfermedades, proponer medidas para prevenirlos y vigilar que se cumplan

A manera de comentario es indudablemente que el espíritu de este artículo encuentra sus principios en el Derecho mexicano del Trabajo que destierra para siempre el concepto del trabajo como mercancía y hace de él un derecho y un deber social. De ahí puede desprenderse la disposición de prohibición para que ninguna empresa pueda funcionar ni hacer uso de instalaciones que pongan en peligro la vida o salud de los trabajadores; para tal efecto se establezca un verdadero sistema de prevención de examen y de control a través de las comisiones mixtas y permanentes de Seguridad e Higiene.

El artículo 510 de la citada Ley establece "las comisiones a que se refiere el artículo anterior, serán desempeñadas gratuitamente dentro de las horas de trabajo.

El artículo 512 de la multicitada Ley establece "en los reglamentos de esta Ley se determinarán las medidas que deberán observarse, a fin de que este se efectúe en condiciones que aseguren la vida y la salud de los trabajadores.(41)

(41) TRUEBA URBINA ALBERTO, TRUEBA BARRERA JORGE. Ob. Cit.

b).- SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO.

En la exposición de motivos de la Nueva Ley del Seguro Social de 1973, estableció lo siguiente en el Seguro de Riesgo de Trabajo:

"La iniciativa no sólo sustituye la terminología tradicional de "Accidentes de Trabajo" y "Enfermedades Profesionales" por la de "Riesgos de Trabajo", que es la empleada por la vigente Ley laboral, sino que amplía dicho concepto, no restringiéndolo a trabajadores subordinados, para comprender a diversos sujetos de aseguramiento sobre la base de un riesgo socialmente creado, cuyas consecuencias, una vez realizado éste, deben ser socialmente compartidas. De esta manera, al darse un siniestro, el mecanismo de la solidaridad social auxilia y protege al ser humano afectado en su salud y en sus ingresos, ya sea un trabajador subordinado o independiente o bien un patrón individual.

En materia de riesgos, la iniciativa contiene, entre otras, las siguientes reformas fundamentales en beneficio del asegurado y de sus familiares dependientes:

Derecho de la habitación:

Eliminación del plano máximo de 72 semanas que señala la Ley actual para disfrutar del subsidio en dinero, el cual

se otorgará al asegurado en tanto no sea dado de alta o se declare su incapacidad permanente, parcial o total.

Aumento en la cuantía de las pensiones por incapacidad permanente total, que en la Ley vigente equivalen al 75% del salario medio de cotización hasta el grupo K y del 66.67% del L en adelante, por el 80% del salario cuando éste sea hasta de \$ 80.00 diarios; el 75% cuando alcance hasta \$170.00 diarios y el 70% para salarios superiores a esta última cantidad. Se mantiene el principio de otorgar mayor cuantía a los asegurados de bajo salario, pero se beneficia también a los grupos superiores.

Aumento proporcional en las cuantías de las pensiones por incapacidad permanente parcial.

Mejoramiento de la pensión de viudez, elevándose del 36% al 40% de la que hubiese correspondido al asegurado por incapacidad permanente total.

Ampliación del disfrute de la pensión de los huérfanos que se encuentran totalmente incapacitados, hasta su recuperación, eliminándose el límite de veinticinco años que como edad máxima señala la Ley vigente. Se instituye el término de la pensión de orfandad, un pago adicional de tres mensualidades de la pensión correspondiente.

Ampliación de los gastos de funeral, ya que en ningún caso la prestación será inferior de \$1,500.00 ni excederá - de \$12,000.00.

Además de las mejoras en especie y en dinero consignadas, se recogen las justas demandas de quienes tienen su única fuente de ingreso en la pensión que reciben, y para atenderlas, se dispone que las pensiones por incapacidad permanente, - total o parcial con un mínimo del 50% de la incapacidad, serán aumentadas cada cinco años para compensar el deterioro de su poder de compra. El mismo beneficio reciben los supervivientes - del asegurado.

La iniciativa sienta las bases para la clasificación de las empresas en consideración a su actividad, así como para su ubicación en los diferentes grados de riesgo, en razón directa a la frecuencia y gravedad de los siniestros. Asimismo, consigna el sistema en que habrá de apoyarse el cálculo definitivo para la determinación de la prima respectiva, lo que permitirá que en relación con el rápido desarrollo de la técnica de producción justa de primas entre las empresas, cubra las prestaciones de este seguro.

Complementan este capítulo diversas normas que aclaran el concepto, procedencia e integración de los capitales -

constitutivos, para evitar controversias en esta materia. Finalmente, se introducen otros artículos que facultan al Instituto para proporcionar servicios de carácter preventivo, con objeto de reducir al máximo los riesgos de trabajo entre la población asegurada, coordinándose para este efecto con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social".(42)

Como corresponde a la importancia histórica y a la naturaleza del Seguro Social en México, el primer riesgo que es objeto de reglamentación es el accidente de trabajo y la enfermedad profesional. Ya hemos estudiado las características que, según la Ley Federal del Trabajo, tienen los riesgos profesionales y conocemos la diferencia entre el accidente de trabajo, en el que la instantaneidad de un elemento extremo determina la muerte o la lesión física del sujeto, y la enfermedad profesional en que es la perduración de la exposición a un medio externo dañino la causa de la alteración en la salud.

El artículo 49 define el accidente de trabajo (para efectos del Seguro Social) como toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que se presente. Esta defini -

(42) MORENO PADILLA JAVIER. Nueva Ley del Seguro Social.

ción es igual a la contenida en el artículo 474 de la Ley Federal del Trabajo, lo mismo por elementos de la enfermedad profesional, citados en el artículo 50 de la Ley del Seguro Social.

La identidad de conceptos nos hace pensar que para los efectos del Seguro Social deben tomarse en cuenta las tesis sostenidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre todo cuando constituyan jurisprudencia.

También el artículo 49 mencionado se refiere a los accidentes en tránsito o sea a los que ocurran cuando el trabajador se traslada directamente de su domicilio al lugar del trabajo o de éste a aquél. En estos casos es fácil la simulación y por eso deben cuidar tanto patrones, como trabajadores, y en este caso el Instituto Mexicano del Seguro Social, que se alleguen todos los elementos probatorios que demuestren que, en un caso dado, el accidente sufrido por el trabajador realmente puede reputarse como profesional.

La Ley anterior pretendía obligar a los trabajadores o sus beneficiarios a acudir primeramente ante las autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social, específicamente ante el Consejo Técnico, antes de plantear su demanda ante las autoridades del trabajo. Afortunadamente la Suprema Corte anuló este requerimiento y lo consideró inconstitucional, pues -

los derechos derivados de los riesgos de trabajo, emanan directamente de la Constitución General de la República y desde un punto de vista más humano no se pueden aceptar las trabas o demoras por trámites administrativos previos y dictó diversas ejecutorias en tal sentido. En la nueva Ley nos encontramos acogidos el criterio de la Corte en los artículos 51 y 275 pues ahora es optativo para el trabajador agotar el recurso previamente o acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje. Naturalmente que si el trabajador plantea su reclamación ante el Instituto Mexicano del Seguro Social debe entenderse interrumpida la prescripción, para dirigirse posteriormente a los Tribunales Laborales.

Señalaremos a continuación las prestaciones a que tiene derecho el asegurado en caso de accidente o de enfermedad profesional y que la Ley divide en dos grandes grupos; prestaciones en especie y prestaciones en dinero:

1.- Asistencia Médico-quirúrgica y farmacéutica, hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia y rehabilitación.

2.- Si el accidente o la enfermedad incapacitan al asegurado para trabajar, éste recibirá mientras dure la incapacidad o sea declarado permanentemente, parcial o totalmente in-

capacitado, el cien por ciento de su salario, sin que pueda exceder del máximo del grupo en que estuviese inscrito. En el caso del grupo W, o sea con salario superior a \$ 280.00 diarios - debemos tener presente la limitación de un salario equivalente a diez tantos del salario mínimo del D.F. La Ley ya no señala - un período limitativo para la percepción de este salario consti - tuido por determinado número de semanas.

Si se declara una incapacidad totalmente permanen-- - te, el asegurado recibirá una pensión mensual de acuerdo con el grupo en que está inscrito que varía de \$ 633.60 mensuales para el primer grupo, marcado con la letra K, hasta \$ 5,250.00 para el grupo U. Tratándose del último grupo la pensión será equivalente al 70% del salario en que estuviese cotizado.

No debemos olvidar lo que manifestamos en el capitu - lo de riesgos profesionales, según la Ley laboral, por lo que - hace al salario que sirve de base para calcular las indemniza - ciones motivadas por un accidente de trabajo. Respecto de las-- enfermedades profesionales del artículo 65 de la Ley del Seguro Social dispone que se tomará el promedio de las 52 últimas sema - nas de cotización, o las que tuviere, si su aseguramiento fuese por un tiempo menor.

Si se trata de una incapacidad permanente; pero par

cial, se calculará el monto de la pensión sobre la base de los porcentajes que señala la tabla de valuaciones que aparece en la Ley Federal del Trabajo, tomando como base el monto de la pensión que correspondería a la incapacidad permanente total. Si el monto de la pensión mensual resulta inferior a \$200.00, se pagará, a opción del asegurado, en sustitución de la misma, una indemnización global equivalente a 5 anualidades de la pensión que le hubiere correspondido.

La pensión que se otorgue al asegurado como resultado de una incapacidad permanente, parcial o total, tendrá el carácter provisional, por un período de adaptación de dos años. En este período podrá aumentarse o disminuirse si al revisar su incapacidad se advierte agravación o atenuación.

Estipula la Ley en el artículo 68, que transcurrido ese período la pensión se considerará como definitiva; pero en forma por demás extraña dispone que podrá revisarse una vez al año, salvo que existiera pruebas de un cambio sustancial en las condiciones de la incapacidad. Este régimen inestable choca con los propósitos que inspiraron a los artículos 497 y 519 de la Ley Federal del Trabajo, pues el primero permite la revisión de la incapacidad sólo durante los dos años siguientes a la fecha en que se hubiere fijado la incapacidad y el segundo límite a

a dos años la prescripción de las acciones en materia de riesgos profesionales.

Si el riesgo de trabajo provoca la muerte del trabajador se otorgarán las siguientes prestaciones:

1.- Dos meses de salario promedio del grupo de cotización correspondiente al asegurado en la fecha de su fallecimiento, sin que la suma respectiva pueda ser inferior a \$1,500.00, ni superior a \$ 12,000.00.

2.- Se calculará el monto de la pensión que podría haber correspondido al asegurado si en lugar de haber muerto hubiera quedado totalmente incapacitado, y partiendo de esa suma, se otorgará a la viuda o al viudo (a éste solamente si estuviese totalmente incapacitado y hubiese dependido económicamente de ella) una pensión equivalente al 40%; a los hijos que queden huérfanos, una pensión del 20% a cada uno de ellos si fuesen menores de 16 años o si fuesen mayores y estuviesen totalmente incapacitados. En uno y otro caso el disfrute de la pensión termina cuando lleguen a la edad de 16 años o desapareciere la incapacidad respectivamente.

Dispone la Ley, además, que a falta de esposa legítima tendrá derecho a recibir la pensión la concubina que vivió con el asegurado, como si fuere su marido, durante los 5 años -

a dos años la prescripción de las acciones en materia de riesgos profesionales.

Si el riesgo de trabajo provoca la muerte del trabajador se otorgarán las siguientes prestaciones:

1.- Dos meses de salario promedio del grupo de cotización correspondiente al asegurado en la fecha de su fallecimiento, sin que la suma respectiva pueda ser inferior a - - - \$1,500.00, ni superior a \$ 12,000.00.

2.- Se calculará el monto de la pensión que podría haber correspondido al asegurado si en lugar de haber muerto hubiera quedado totalmente incapacitado, y partiendo de esa suma, se otorgará a la viuda o al viudo (a éste solamente si estuviese totalmente incapacitado y hubiese dependido económicamente de ella) una pensión equivalente al 40%; a los hijos que queden huérfanos, una pensión del 20% a cada uno de ellos si fuesen menores de 16 años o si fuesen mayores y estuviesen totalmente incapacitados. En uno y otro caso el disfrute de la pensión termina cuando lleguen a la edad de 16 años o desapareciere la incapacidad respectivamente.

Dispone la Ley, además, que a falta de esposa legítima tendrá derecho a recibir la pensión la concubina que vivió con el asegurado, como si fuere su marido, durante los 5 años -

inmediatos a su muerte, o con la que tuvo hijos, siempre que -
ambos hubiesen permanecido libres del matrimonio durante el con-
cubinato. Si al morir el asegurado tenía varias concubinas nin-
guna de ellas tendrá derecho a la pensión.

Solamente a falta de viuda, huérfanos o concubinas-
con derecho a pensión se pensionará cada uno de los ascenden -
dientes que dependían económicamente del trabajador con el 20%.

En todos los casos anteriores dispone la Ley, en su
artículo 73, en que el total de las pensiones no podrá ser ma -
yor a la pensión que se le hubiere podido otorgar al asegurado-
por incapacidad total permanente. También dispone que si la viu -
da o la concubina contraen matrimonio cesa el derecho a la pen -
sión y en su lugar se les entregará, de una sola vez el equiva -
lente a 3 anualidades de la pensión otorgada.

Es indudable que el sistema de pensiones que esta -
blece la Ley es más beneficiosa que el de indemnizaciones de -
pensiones globales que fija la Ley Federal del Trabajo, pues an -
te nuestro carácter imprevisor y las posibilidades de engaño a -
la viuda, para que algún aprovechado trate de unirse con ella, -
legalmente o no, para el único fin de apoderarse del dinero im -
porte de la indemnización es preferible un sistema que, en for -
ma permanente, le asegure un ingreso suficiente para su subsis -
tencia.

Para los hijos menores de 16 años la Ley estipula una prórroga de la protección, en el supuesto de que tales menores se encuentren estudiando en establecimientos públicos o autorizados por el Estado y que el hijo no pueda mantenerse por su propio trabajo, a causa de enfermedad duradera, defecto físico o psíquico. En este caso la Ley señala una edad límite de 25 años.

Nosotros creemos que la exigencia legal de que el menor no puede mantenerse por su propio trabajo, a causa de enfermedad duradera o por padecer un defecto, es exagerada, pues según la naturaleza de los estudios, hay muchas ocasiones en que el estudiante no puede trabajar, por lo difícil de los estudios o la incompatibilidad de horarios, y entonces resulta indebido privarlo de una pensión, que sería la fuente única de ingresos para que pudiera subsistir y seguir estudiando.

Tampoco parece muy correcto excluir a los ascendientes aunque hubieran dependido económicamente del asegurado, cuando existen cónyuge, concubina o hijos. En todo caso podría haberseles asignado una pensión reducida. En este punto resulta más aceptable la Ley Federal del Trabajo.

Aunque este ordenamiento legal ya contiene prevenciones sobre las causas que eximen la responsabilidad del patrón, como son el hecho de que el trabajador se encuentre en es

tado de embriaguez o bajo la acción de narcótico o droga enervante, cuando ocurra el accidente, o que deliberadamente se ocasiona la incapacidad, la Ley del Seguro Social, en su artículo 53, reproduce estas disposiciones. La misma Ley ordena que cuando haya sido el patrón por sí o por medio de tercera persona, - el que haya provocado el accidente o incurrido en alguna culpa grave o descuido dando causa al siniestro, el Instituto satisfará las prestaciones pero el propio patrón deberá restituir al Seguro las erogaciones que hubiere hecho.

En la Ley vigente se introdujo un capítulo novedoso llamado Del Incremento Periódico de las pensiones. Se indica que las pensiones por incapacidad permanente, total o parcial, - que sea cuando menos de un 30% se revisarán cada cinco años para ver si en ese momento tales pensiones son iguales o inferiores al salario mínimo vigente en el Distrito Federal, pues en tal caso se incrementarán en un 10%. Si fueren superiores a dicho salario mínimo el incremento será de un 5%. Para fijar la cuantía diaria de las pensiones se dividirá la pensión mensual entre treinta.

El mismo sistema se aplicará para incrementar las pensiones de viudez, orfandad o para ascendientes.

El propósito del Legislador nos parece absolutamente

justo, considerando el alza del costo de la vida que es factor-
importantísimo al fijar cada dos años, los salarios mínimos. El
aspecto preocupante del problema es de naturaleza contable por-
lo que ve a las previsiones que deben tomarse al calcular los -
ingresos del Instituto.

Para la fijación de las cuotas de riesgo que deben-
cubrir los patronos y la posibilidad de aumentarlas o disminuirlas se sigue un procedimiento que señalaremos a continuación.

Se crearon dos organismos llamados: uno, Comisión -
Técnica de Riesgos Profesionales y otro, Comité Consultivo. La-
primera está integrada por un Ingeniero de seguridad, un Médico
especialista en higiene industrial, otro en medicina de trabajo
un abogado del departamento jurídico y el jefe del departamento
de riesgos profesionales que actuara como presidente de la Co -
misión.

El Comité Consultivo está integrado por tres repre-
sentantes; el primero es el representante del Estado; otro, d e
los trabajadores y un tercero de los patronos, nombrados, todos
ellos, por el Consejo Técnico, pero en el caso del Comité Con--
sultivo, a propuesta de los representates de cada uno de los --
tres sectores. .

Los miembros del comité Consultivo, durarán tres a-

ños en su puesto podrán ser reelectos.

Partiendo de las estadísticas del propio seguro, - se reúnen todas las empresas que operan en el país en 5 clases, según el grado de riesgo que presentaran, yendo del riesgo ordinario de vida, en la clase primera, hasta el riesgo máximo en la clase quinta. En cada clase se consideró la posibilidad de un mayor o menor riesgo, creándose 3 grados; medio mínimo y máximo, señalando en cada caso los índices de frecuencia y de gravedad que los caracterizan, según puede verse en la tabla que a continuación insertamos:

	CLASE I	FRECUENCIA	GRAVEDAD
Grado mínimo	1	0.52	0.018
" medio	3	1.55	0.053
" máximo	5	4.21	0.099
	CLASE II		
Grado mínimo	4	2.88	0.076
" medio	9	9.52	0.190
" máximo	14	19.97	0.345
	CLASE III		
Grado mínimo	11	13.70	0.252
" medio	24	40.87	0.660
" máximo	37	55.17	0.842

CLASE IV

Grado mínimo	30	47.47	0.744
" medio	45	63.98	0.954
" máximo	60	80.45	1.164

CLASE V

Grado mínimo	50	69.48	1.024
" medio	75	97.00	1.697
" máximo	100	124.50	1.747

Al inscribirse un patrón e inscribir a sus trabajadores deberá consultar la lista de actividades industriales que aparece en el artículo 12 del Reglamento de Clasificación de empresas y grados de riesgo para el Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Si se encuentra la actividad industrial expresamente señalada, allí se colocará a la empresa de que se trate; por ejemplo un banco en la clase I, una carnicería en la Clase II, una empresa que fabrique hilos o estambres en la clase II, un ingenio azucarero en la clase IV y una fundición en la clase V. Se inscribirá la empresa en el grado medio y pagará, según el artículo 10 del Reglamento mencionado, el porcentaje que allí se señala del importe total de la cuota obrero-patronal de esa empresa, por el seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte V. gr.: si suponemos que el importe to -

tal de esa cuota en un mes dos de \$10,000.00 y se trata de una-carnicería, la empresa pagará el 15% de esa suma, o sea - - - - \$1,500.00 como cuota por el seguro de riesgos profesionales.

Si una empresa no encaja exactamente dentro de la - lista de actividades que señala el artículo 12, el Instituto es- tá facultado para clasificarla en la clase que por similitud de actividad corresponda a alguna de las que se contienen en la ci- tada lista.

Una vez inscrita la empresa puede ocurrir que sus - índices de frecuencia y de gravedad sean más altos, sobre todo- el de gravedad en relación con los correspondientes al grado me- dio de la clase, como aparece en la tabla antes inserta. El ing- tituto ordena entonces que se lo practique una visita y si, co- mo generalmente ocurre, se encuentra que la falta adoptar una - serie de medidas de seguridad, se le exhorta para que las adop- te en un dictámen que al efecto se formulará y que deberá ser - aprobado, tanto por la Comisión de Riesgos Profesionales, como- por el Comité Consultivo, dándole un plazo de 90 días para que- lo haga, advirtiéndole que de no adoptarlas se subirá su grado- de riesgo a la cifra que corresponda, sin pasar el máximo. Si - la empresa no acata las medidas o no impugna alguna de ellas, - logrando que se revoken o que se cambien, el aumento de grado-

se acordará administrativamente, según lo resuelto ya por los organismos antes citados y ello significa que la empresa tendrá que pagar un porcentaje mayor sobre las cuotas cotero-patroales del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte.

Cuando después de haber transcurrido un año de la fecha de la inscripción de una empresa, o de que se haya fijado su clase y grado de riesgo.

El Instituto recibirá la petición, ordenará que se practique una visita, revisará sus estadísticas y con todo ello formulará un estudio por la Comisión de Riesgos, que será sometido al Comité Consultivo para su aprobación o modificación.

La Ley y el Reglamento establecen una revisión de la lista contenida en el artículo 12 cada 3 años, iniciada por la Comisión Técnica y con dictámen del Comité Consultivo que se enviará al Consejo Técnico.

En esta revisión se estudian los riesgos operados en toda una clase empresarial de las listadas y si han aumentado o disminuido, la nueva lista podrá colocar el grupo de que se trate en una clase superior o inferior, según sea el caso.

En la nueva Ley se introdujo la sección sexta del capítulo III relativo a la prevención de riesgos de trabajo, señalando la facultad que tiene el Instituto, para proporcionar

servicios de carácter preventivo a fin de evitar la realización de riesgos; se indica que el propio Instituto, para realizar tal fin deberá coordinarse con la Secretaría del Trabajo y para los patrones se concreta el artículo 91 a imponerles la obligación de facilitar la realización de estudios e investigaciones; de proporcionar datos e informes y de colaborar, en el ámbito de sus empresas, a la difusión de las normas sobre prevención de riesgos de trabajo.

Sinceramente nos parece incompleta y censurable esta Sección, porque tal parece que exonera a los patrones de la obligación que les imponen las fracciones XVI y XVII del artículo 142 de la Ley Federal del Trabajo para implantar los dispositivos de seguridad, realizar las construcciones y en general - cumplir con el deber de previsión que estudiamos en esta materia.

Es posible que invocando el artículo 60 de la Ley del Seguro Social el patrón que inscriba a sus trabajadores para asegurarlos contra riesgos de trabajo, pretenda quedar relevado de las obligaciones que sobre responsabilidades por esta clase de riesgos establece la Ley Laboral, no obstante que la Suprema Corte de Justicia, interpretando la Ley del Seguro Social anterior a la vigente, había resuelto que la liberación de

responsabilidades no abarcaba las medidas preventivas de dichos riesgos.(43)

(43) GUERRERO EUQUERIO, Manual de Derecho del Trabajo. Pags. 525 a 532.

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

PRIMERA.- El incesante progreso de nuestro país ha alejado cada vez más al hombre de las tareas del campo, sometiendo lo así a una situación de dependencia de la industria, que le brinda niveles de vida más elevados y los supuestos atractivos de la vida urbana; pero que lo hacen enfrentarse animismo con las incertidumbres de la especialización, la competencia y las grandes oscilaciones que van desde la prosperidad hasta la crisis económica. La vida moderna está impulsada para experimentar rápidos y crecientes cambios y la estabilidad y la relativa seguridad derivadas del apoyo mutuo y la interdependencia que se aprecian en las comunidades rurales ha cedido su lugar a los aislamientos de la vida urbana. Las necesidades del progreso frecuentemente afectan a las comunidades establecidas y entonces grandes cantidades de familias se ven impelidas a luchar por sí mismas contra las vicisitudes que se les presentan, debiendo enfrentarse a constantes angustias que probablemente no pueden superar. Es en éste momento cuando las normas de la seguridad social se tornan indispensables para garantizar la paz y - -

tranquilidad de los núcleos desprotegidos.

SEGUNDA.- La Seguridad Social nace en México a partir del 31 de Agosto de 1929, fecha en la que se reformó la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución de 1917 cuya reforma trajo como consecuencia la promulgación de la Ley del Seguro Social de 1943, en la que se otorga una mayor protección social a las clases económicamente débiles que, como único patrimonio, tenían la fuerza de su trabajo.

TERCERA.- La Seguridad Social, rama importante del Derecho Social puede considerarse como el instrumento Jurídico y económico que ha establecido el Estado para abatir las necesidades y proteger y tutelar al individuo como elemento integrante de una colectividad, garantizándole el inalienable derecho humano a la salud y a la asistencia; proporcionándole los servicios sociales para su bienestar individual y colectivo y para su desarrollo como ser humano.

CUARTA.- La creciente necesidad de otorgar al trabajo y a quienes lo prestan mayor protección social, culminó con la promulgación de la Ley Federal del Trabajo del 10.

de Mayo de 1970; que si bien es cierto, en materia - de riesgos de trabajo no sufrió modificaciones subs - tanciales a las ya concedidas en el código laboral de 1931, también los es, que el capítulo relativo a la - materia objeto de nuestro estudio se encuentra estruc - turado de una manera más técnica y sistemática, ape - gándose más estrechamente a las necesidades actuales - de la clase trabajadora.

QUINTA.- Con posterioridad a la promulgación de la Ley Federal del Trabajo de 1970 se expidió la Ley del Seguro So - cial de 1973, cuyo ordenamiento abrogó a la antigua - Ley del Seguro social de 1943, que ya resultaba obso - leta, otorgando en aquella elevados incrementos econó - micos y sociales en materia de asistencia, subsidios - ó pensiones tanto los trabajadores como a sus derecho - habientes.

SEXTA.- Dentro del vasto campo de la Seguridad Social, hemos - destacado con mayor énfasis el tema relativo a Ries - gos de Trabajo; formas de prevenirlos; consecuencias - jurídicas de los mismos cuando se realizan e implica - ciones económicas sociales y hasta Psicológicas que -

traen aparejadas, ya que es evidente que quien sufre un riesgo de trabajo del que se derive una incapacidad, ya sea total o parcial, no solo va a experimentar una disminución en sus aptitudes y capacidad para el desempeño de sus labores y como consecuencia inmediata una merma en sus ingresos, sino que, por regla general, un individuo en tales condiciones se torna víctima de un trauma de orden psíquico irreversible que de un modo definitivo va a influir en su conducta posterior; independientemente de que los riesgos de trabajo entrañan consecuencias nefastas para el propio Estado como identidad gobernante, por lo que resulta apremiante el establecimiento de normas que tiendan a hacer una realidad la Seguridad Social en nuestro País.

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

ACCESOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1942.

ALANIS FUENTES AGUSTIN, Revista Mexicana del Trabajo, Editada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1968.

ARCE CANO GUSTAVO, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, Editorial Porrúa, S.A., México, 1972.

CAEZOS FLORES BALTAZAR, El Derecho del Trabajo en la Teoría y en la Práctica, Editorial Jus, S.A., México, 1972.

CASTORENA JOSE DE JESUS, Manual de Derecho Obrero, Sexta edición, México, 1973.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Porrúa, S.A., México, 1972.

DE BUEN LOZANO NESTOR, Derecho del Trabajo, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1974.

DE LA CUEVA MARIO, Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, S. A., México.

EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO, I.M.S.S., México, 1943.

GARCIA OVIEDO CARLOS, Tratado Elemental de Derecho Social, México, 1968.

CUERRERO EUQUERIO, Manual de Derecho del Trabajo, Sexta Edición Editorial Porrúa, S. A., México, 1973.

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO, Departamento Editorial del I.M.S.S., México, 1972.

LLEYES, RECLAMENTOS E INSTRUCTIVOS, Departamento Editorial del I.M.S.S., México, 1971.

MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, El Derecho Social, Segunda Edición, - -
Editorial Porrúa, S. A., México, 1967.

MORENO DANIEL, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Pax,-
México, 1972.

MORENO PADILLA JAVIER, Nueva Ley del Seguro Social, Editorial -
Trillas, México, 1973.

PRONTUARIO DE DISPOSICIONES JURIDICAS PARA LAS SECRETARIAS Y DE
PARTAMENTOS DE ESTADO, Secretaría de la Presidencia, México, -
1968.

TRUEBA URBINA ALBERTO, El Nuevo Artículo 123, Editorial Porrúa,
S. A., México, 1967.

TRUEBA URBINA ALBERTO, Evolución de la Huelga, Primera Edición,
Ediciones Botas, México, 1950.

TRUEBA URBINA ALBERTO, La Primera Constitución Político-Social-
del Mundo, Primera Edición. Editorial Porrúa, México, 1971.

TRUEBA URBINA ALBERTO, Nuevo Derecho del Trabajo, Segunda Edi-
ción, Editorial Porrúa, S. A., México, 1972.

TRUEBA URBINA ALBERTO Y TRUEBA BARRERA JORGE, Nueva Ley Federal
del Trabajo, Primera Edición, México, 1970.