

*LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL MEXICANA DEL DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL (1950-1975)**

Ignacio Carrillo Prieto**

Sumario: I. *El tripartismo.* II. *La vivienda del trabajador.* III. *La participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.* IV. *El trabajo de la mujer y la protección a la maternidad.* V. *El trabajo de los menores.* VI. *Los salarios mínimos.* VII. *La extensión de la seguridad social.* VIII. *Los servicios de guardería.*

La evolución de las disposiciones constitucionales en materia de trabajo y seguridad social en los últimos veinticinco años se refiere principalmente a los tópicos señalados en el sumario anterior.

Informaremos suscintamente sobre estos renglones, anexando el texto original de las fracciones pertinentes del artículo 123 constitucional, con las reformas habidas de 1950 a la fecha.

I. El tripartismo

En la esfera del derecho del trabajo el tripartismo se instituye en la creación de los Tribunales del Trabajo, de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, de la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas y del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El tripartismo aparece ratificado en las reformas de 1962 al artículo 123, apartado A, fracciones VI (Comisiones Regionales para la Fijación de los Salarios Mínimos y Comisión Nacional de Salarios Mínimos) y IX (Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas). El mecanismo tripartito aparece también en la reforma de 9 de febrero de

* Informe presentado en el Coloquio Evolución de la Organización Político-Constitucional en América Latina: 1950-1975, celebrado en Oaxtepec, México, 1976.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM.

1972 la que declara “de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda”.

La Comisión Nacional de Salarios Mínimos, prevista en la Constitución, evoluciona desde el texto original, el que subordina a las comisiones especiales que fijarán el tipo de salario a la Junta de Conciliación de cada entidad federativa. Se ha sostenido que aun cuando se señalaba la forma de integrar estas comisiones especiales, su subordinación a las Juntas de Conciliación les otorgaba el perfil del tripartismo, pues estas últimas deberían integrarse por un número igual de representantes obreros y patronales y por un representante gubernamental.¹

La forma de representación en Comisión Nacional de Salarios Mínimos sigue el esquema siguiente: el presidente del Consejo de Representantes es designado por el titular del Ejecutivo gozando de voto de calidad. Se prevé que los trabajadores sindicalizados y los patrones cuenten con un número igual de representantes, no menor de cinco, ni mayor de quince. De no designar representantes los trabajadores o los patrones, efectuará el nombramiento la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. La Dirección Técnica se integra igualmente de modo tripartito, su titular es designado por el secretario del Trabajo y los representantes obreros y patronales nombran a los asesores técnicos auxiliares de aquél.

La Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas se integra por un presidente nombrado por el titular del Ejecutivo, un Consejo de Representantes, con la representación estatal patronal y de trabajadores sindicalizados, y una Dirección Técnica, integrada también, de modo tripartito. Es el Consejo de Representantes quien dicta la resolución definitiva respecto del porcentaje de la renta gravable de las empresas, que debe corresponder a los trabajadores.²

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), encuentra su antecedente tripartito en la reforma de 1972 al artículo 138 de la Ley Federal del Trabajo, el que establece que los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda serán administrados por un organismo tripartito. Los órganos del

¹ Cfr., *Fortalecimiento y Ampliación de la Cooperación Tripartita en México*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1974, pp. 35-36

² Cfr. *Idem*, p. 42.

DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1950-1975) 133

Instituto (Asamblea General, Consejo de Administración, Comisión de Vigilancia, Comisión de Inconformidades y de Valuación, Comisiones Consultivas Regionales) se integran de forma tripartita. Además, se prevé un director general y dos directores sectoriales; el primero designado por el Ejecutivo y los segundos por los trabajadores sindicalizados y por los patrones respectivamente.

Es este último organismo, de reciente creación, el que permite afirmar el fortalecimiento del mecanismo tripartito en el derecho del trabajo y de la seguridad social mexicanos, ya que su característica tiene rango constitucional en virtud de la reforma de la fracción XII del artículo 123 de 9 de febrero de 1972.

II. La vivienda del trabajador

Respecto de este tópico han de distinguirse las reformas de los dos grandes apartados del artículo 123 de la Constitución mexicana.

Apartado A, fracción XII

La reforma de 9 de febrero de 1972 estableció que la obligación patronal de proporcionar habitación a los trabajadores se cumplirá mediante las aportaciones de las empresas a un fondo nacional de la vivienda, constituyendo depósitos en favor de sus trabajadores y estableciendo un sistema de financiamiento para que éstos adquieran en propiedad las habitaciones.

La exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional afirmó que “las organizaciones sindicales lucharon durante varios decenios porque se reglamentara adecuadamente la disposición relativa al artículo 123. Finalmente obtuvieron que se introdujera en la Ley Federal del Trabajo un capítulo reglamentario de dicha fracción constitucional”. El cumplimiento insatisfactorio de la obligación patronal prevista en el texto original de la Constitución, lo atribuye el Ejecutivo a los obstáculos que la mayoría de las empresas encontraban para afrontar, en forma individual, las cargas económicas que suponía dotar de viviendas a todos sus trabajadores. Entonces, la solución habría de buscarse en un sistema más amplio de solidaridad social, en el que la obligación patronal sirviera de base a un mecanismo de financiamiento e inversión de carácter nacional. La participación generalizada de todos los patrones del país haría posible la extensión de este servicio a la clase trabajadora en

su conjunto. El Ejecutivo advirtió que dicho mecanismo eliminaría la limitación por la que quedaban obligadas, en el interior de las poblaciones, las empresas de más de cien trabajadores, no pareciendo congruente con la política de empleo actual al hacer recaer mayores cargas precisamente en aquellas negociaciones que absorben volúmenes más cuantiosos de mano de obra. Además, el mecanismo propuesto mantendría a los trabajadores al margen de las contingencias inherentes a la situación económica de una empresa determinada y ampliaría considerablemente el número de personas beneficiadas. La reforma constitucional propuesta posibilita el funcionamiento de un mecanismo de solidaridad social en favor de los trabajadores que opere mediante el reparto de las cargas económicas y la generalización de las obligaciones a escala nacional, sustituyendo el sistema inicial, fragmentado e individualizado. Se diseña así, en lo económico, un plan que movilice recursos masivos durante un periodo indefinido y un programa financiero de carácter revolvente que auspicie una política integral de vivienda.

La reforma constitucional exigía modificar el título cuarto, capítulo tercero, de la Ley Federal del Trabajo, y los artículos 97 y 110 de este ordenamiento. La iniciativa de reformas comprendía los siguientes aspectos: hacer extensivo el derecho a la vivienda a los trabajadores temporales y eventuales suprimiendo la limitación contenida en el artículo 139 de la ley, el que confería el derecho a la habitación a los trabajadores de planta permanentes con antigüedad mínima de un año; establecer que la totalidad de las aportaciones patronales al Fondo Nacional de la Vivienda se destinará a la constitución de depósitos en favor de los trabajadores, sustituyendo así el sistema fragmentario inicial; rechazar el mecanismo de arrendamiento; preceptuar que la obligación patronal se cumplirá aportando al fondo un 5% del monto de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio, entendiendo por salario ordinario la cantidad que perciba el trabajador en efectivo por cuota diaria.

El sistema hubo de excluir a los trabajadores domésticos ya que la prestación de sus servicios implica la de recibir habitación. Además, autorizaba al Ejecutivo para determinar las modalidades de incorporación al régimen de los deportistas profesionales y de los trabajadores a domicilio, atendiendo a las características especiales de estas labores. El tope máximo de la contribución patronal se fijaba en el equivalente a diez veces el salario mínimo general en la zona de que se trate. Así, los trabajadores de más altos salarios

gozarían de los beneficios del régimen, pero los patrones no tendrían obligación de cotizar por una cantidad superior al límite establecido, el que variaría gradualmente conforme a la elevación de los salarios mínimos.

La iniciativa de reformas a la ley determinó el objetivo del Fondo Nacional de la Vivienda: proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores, mediante la constitución y operación de sistemas de financiamiento que les permitan adquirir en propiedad tales habitaciones. Los créditos podrán destinarse a la construcción, reparación o mejora de las casas-habitación, o bien, al pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos. Tratándose de un sistema fundado en la solidaridad y buscando beneficiar al conjunto de los trabajadores, se determinó que el otorgamiento individual de los créditos se llevaría a cabo conforme a un sistema de sorteos. Cuando el trabajador satisfaga el crédito contraído, las aportaciones patronales subsecuentes que le correspondan continuarán aplicándose a integrar un nuevo depósito a su favor, con el que podrá contraer otros créditos para reparar o mejorar su vivienda o para adquirir una nueva. De no hacer uso el trabajador de su crédito transcurridos 10 años, tendrá derecho a que se le entregue periódicamente el saldo de los depósitos constituidos en su favor. Cuando el trabajador deje de serlo, o en caso de muerte, o de incapacidad total permanente, se le entregará el monto total de este depósito o, en su caso, a sus beneficiarios. Otra es la solución en caso de muerte o incapacidad total permanente del trabajador que haya contraído crédito, porque implicando éste la contratación de un seguro, el trabajador o sus beneficiarios quedan liberados de las obligaciones derivadas del crédito, asegurando la propiedad de la habitación como patrimonio de familia.

El 24 de abril de 1972 se publicaron en el *Diario Oficial* las reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo relativas a la vivienda del trabajador y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Apartado B, fracción XI, inciso f

El 8 de noviembre de 1972 se reformó la prescripción relativa a la vivienda de los trabajadores al servicio del Estado. Este queda obligado a establecer un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir —de modo semejante al caso de los trabajadores incluidos en

el apartado A— depósitos a favor de los servidores públicos, estableciendo un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones se enterarán al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y procedimiento conforme a los cuales se administrará el fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos.

III. La participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas

González Blanco ha determinado⁸ que “la idea de hacer partícipes a los trabajadores en las utilidades de las empresas fue expuesta, por primera vez, ante el Congreso Constituyente de 1856-57 por el diputado Ignacio Ramírez en el discurso que pronunció en la sesión de 7 de julio de 1856, al discutirse en lo general el Proyecto de Constitución”.

Al ser presentado en 1917 el anteproyecto del artículo 123, la Comisión del Congreso encargada del dictamen lo adicionó con la tesis de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, argumentando que el trabajador desempeñaría sus labores con más eficacia teniendo un interés personal en la prosperidad de las empresas.

La reforma de 1962 pretendió lograr que los trabajadores participaran plenamente en las utilidades, eliminando las comisiones especiales que inicialmente debían fijar dicha participación. La reforma previó una Comisión Nacional “que se integraría y actuaría técnicamente con un criterio único válido para toda la economía nacional.”⁹

En los “considerandos” de la iniciativa de reforma constitucional se postuló que la determinación del monto de las utilidades de la empresa el sistema preferible consiste en tomar como base la renta gravable, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Im-

⁸ González Blanco, Salomón: “Reformas a las fracciones II, III, VI, IX, XXI, XXII y XXXI del inciso a) del artículo 123 constitucional” en: *Revista Mexicana del Trabajo*, mayo-junio, 1962, México, p. 20.

⁹ De la Cueva, Mario: “El sistema mexicano para la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas”, en *Revista Mexicana del Trabajo*, junio, 1960, México, p. 16.

DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1950-1975) 137

puesto sobre la Renta, por ser la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el organismo técnico mejor preparado al efecto. No obstante, los trabajadores quedan facultados para presentar ante esa dependencia las objeciones que juzguen convenientes.

El Estado se preocupó por determinar tajantemente que la participación en las utilidades no implica la intervención de los trabajadores en la dirección de administración de las empresas. No se quiso llegar a la tesis de la cogestión. Pero —según señala De la Cueva— “son ya muchos los sectores que se preguntan, vistos los problemas que ha suscitado la nueva legislación, si la suerte de la participación en las utilidades no está ligada a la congestión, como el único medio eficaz de determinar y vigilar la verdadera utilidad de las empresas”.

De la Cueva, recordando la clasificación de los sistemas para la participación de los trabajadores en las utilidades (voluntario o legal), incluye que el sistema mexicano, “que podría desde luego incluirse en el llamado legal, se elevó no obstante sobre él, porque su fuente no es la legislación ordinaria, sino una norma constitucional parte de una constitución escrita y rígida, una norma suprallegal, cuyo cumplimiento y eficacia no quedan al arbitrio del Poder Legislativo”.⁵

La reforma constitucional de 1962 no estableció limitaciones respecto de los trabajadores beneficiados, por lo que podía invocarse el principio general de igualdad de condiciones para todos los trabajadores. El legislador ordinario —explica al maestro De la Cueva— tuvo, sin embargo, que afrontar algunas distinciones. Por una parte las madres trabajadoras en los períodos pre y postnatales son declaradas en servicio activo, para no reducir su participación.

Lo mismo se estableció para los trabajadores incapacitados temporalmente. Por la otra, los trabajadores eventuales no quedan beneficiados por el reparto, ya que su situación complicaría innecesariamente los cálculos y su participación resultaría insignificante.

Hubo de prescribirse que para tener derecho a la participación fuera necesario haber laborado, cuando menos, sesenta días en el año.

Admitiendo que el derecho del trabajo es un derecho de clase, el legislador ordinario excluyó de la participación a los directores, administradores y gerentes generales de las empresas.⁶

⁵ *Idem*, p. 17.

⁶ *Idem*. pp. 20-21.

La doctrina mexicana sobre la naturaleza de la participación de las utilidades se apartó de la tesis que considera ésta un suplemento del salario. Esta es la cantidad que debe pagarse invariablemente al trabajador a cambio de su actividad, en tanto que la participación es el derecho que corresponde al trabajador a participar en los beneficios de la producción. De la Cueva⁷ señala, sin embargo, que la participación persigue la misma finalidad del salario: mejorar los ingresos para elevar la condición social de los hombres. Por lo mismo, las utilidades gozan de la misma protección que la estatuida respecto del salario.

IV. El trabajo de la mujer y la protección de la maternidad

La declaración de Fialdelfia de 1944 reconocía la necesidad de programas de protección a la maternidad: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 2 de mayo de 1948, en el artículo VII sostuvo que toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia tiene derecho a protección, cuidados y ayuda especiales; el artículo 33 de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales adoptó para los Estados americanos el derecho de las mujeres trabajadoras a un descanso remunerado no inferior a seis semanas antes y seis semanas después del alumbramiento, conservación del empleo, atención médica y subsidio de lactancia y en el artículo 18 prohibió el trabajo femenino nocturno en establecimientos industriales y las labores peligrosas o insalubres, prohibiendo para las mujeres excepciones en el descanso hebdomadario; la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el párrafo 2 del artículo 25, enunció que la maternidad tiene derecho a cuidado y asistencia especiales; la VI Conferencia Interamericana de Seguridad Social, al producir la llamada Declaración de México, en 1960, se preocupó por la protección de la maternidad, y la Declaración Otawa, de 1966, pidió a los países de América prestar atención especial a los problemas derivados de la participación creciente de las mujeres en la fuerza de trabajo. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, los Estados partes reconocen que se debe conceder especial protección a las madres durante un periodo razonable de tiempo y, ade-

⁷ *Ibidem.*

DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1950-1975) 139

más, que debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres.⁸

La reforma de 1974 atiende a las recomendaciones internacionales. Respecto de la maternidad amplió la protección al embarazo, derogando la prescripción original que prohibía desempeñar a las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, trabajos que exigieran esfuerzo material considerable. La reforma los prohíbe en cualquier momento del embarazo, cuando signifiquen un peligro para la salud en relación con la gestación. Si la fracción original del artículo 123 sólo contemplaba el descanso después del parto, la reforma prescribe un reposo de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo, y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo, lo que adecua la prescripción constitucional a una tesis ampliamente compartida.

El texto constitucional orginal prohibió las labores insalubres o peligrosas para las mujeres de cualquier edad y para los jóvenes menores de 16 años, lo que constituía una restricción al principio general adoptado en la reforma de 1974 que prohíbe dichas labores sin distinción de sexo.

La reforma derogó la prohibición de utilizar el trabajo femenino después de las 10 de la noche en los establecimientos comerciales, conservándola sólo en los casos de menores de 16 años respecto de los cuales está prohibido todo trabajo después de esa hora. Lo mismo ha de decirse del trabajo nocturno industrial de la mujer el que, en virtud de la reforma, queda autorizado, prohibiéndolo a los menores de 16 años.

Al reformarse en 1974 la disposición constitucional sobre el trabajo extraordinario, se derogó la prohibición de utilizar los servicios de la mujer trabajadora más allá de las horas de jornada, lo que resulta acorde con la participación creciente de la mujer en la vida económica.

V. *El trabajo de los menores*

El texto original posibilita la prestación de servicios de los comerciales e industriales “lo que contrariaba la finalidad de la dis-

⁸ Sobre los antecedentes de la protección al trabajo de las mujeres. Ver: De la Cueva Mario, *Derecho Mexicano del Trabajo*, México, 1967, pp. 901 y ss.

posición, que no es otra que la necesidad de proporcionar a los menores de 16 años un descanso protector de su integridad física".⁹

La prohibición inicial de la fracción III del artículo 123, se refería al trabajo de los menores de 12 años que no podía ser objeto de contrato. La reforma de 1962 prohibió utilizar el trabajo de los menores de 14 años. González Blanco informa que para la modificación en cuestión, se consideraron los estudios médicos que demuestran que a la edad de 12 años el niño no ha completado su desarrollo, por lo que el trabajo a esa edad lo pone en peligro. Además, el trabajo de 12 años hacía nugatorio el deber de extender a la infancia la instrucción primaria. Por otra parte, desde 1919, la Conferencia de la OIT en Washington fijó en 14 años la edad mínima de admisión en empresas industriales, prohibiéndose en la Conferencia de 1932 la utilización del trabajo de los menores en cualquier actividad.

Si el límite de edad autorizado varió con la reforma, se conservó la prescripción sobre la jornada máxima de los menores, la que no excederá de seis horas, cuando la edad sea superior a los 14 e inferior a los 16 años.

En 1974, la reforma constitucional autorizó el trabajo extraordinario de las mujeres, pero conservó la prohibición de prolongar por circunstancias extraordinarias las horas de jornada para los trabajadores menores de 16 años.

VI. *Los salarios mínimos*

La reforma constitucional supone la distinción entre el llamado salario mínimo vital y el salario mínimo profesional, lo que trae consigo la determinación de lo que ha de entenderse por salario mínimo vital. De la Cueva sostiene que el Estado ha de asegurar el mínimo vital, el que puede ser distinto del salario justo, cuya fijación reconoce otros canales: la contratación colectiva, la huelga, la sentencia colectiva, etcétera. Por otra parte no ha de defenderse la idea que el salario mínimo vital es la cantidad absolutamente indispensable para la subsistencia del trabajador; la acción del salario mínimo —escribe De la Cueva— no puede reducirse a reconocer lo existente sino elevar la condición actual del trabajador. En los considerandos de la reforma, el Ejecutivo sostuvo que el desarrollo industrial ha dado origen a la especialización de la mano de obra

⁹ González Blanco: *Op. cit., supra*, nota 3, p. 10.

y que se requiere una consideración adecuada para estimularlo, mediante la asignación de salarios mínimos profesionales que guarden relación con la capacidad y destreza del trabajador, cuya función primordial consistirá en elevar sobre el salario mínimo vital o general.

Por otra parte, en la fijación del salario mínimo general o vital no ha de considerarse —como lo estableció el constituyente originario— la división municipal, sino las zonas económicas, cuya determinación es facultad de la comisión nacional prevista al efecto.

La modificación incluyó un párrafo sobre el salario mínimo de los trabajadores del campo, renglón omitido en el texto original. La expresión “trabajadores del campo” no equivale a trabajadores agrícolas, porque la función del salario mínimo en el campo es colocar en un plano de igualdad a los trabajadores que viven en las mismas condiciones, aunque se dediquen a faenas diversas.

VII. *La extensión de la seguridad social*

La reforma de 1974 revela la recuperación de la tendencia, característica de los sistemas de seguridad social contemporáneos, de extender el régimen de protección obligatoria. La extensión generalmente se plantea progresivamente y se justifica en razón de la similitud de condiciones económicas de los campesinos y de trabajadores independientes respecto de los asalariados. No obstante el reconocimiento de esta similitud, la extensión presenta graves problemas. Se ha sostenido¹⁰ que desde la creación de los seguros sociales, existe una confusión entre los indigentes y los asalariados, en vista de la extrema miseria de la clase trabajadora emergente de la resolución individual. La confusión entre estos dos grupos induce a los poderes públicos a proteger a los trabajadores en tanto que tales y en tanto que económicamente débiles. Así, por una parte, las prestaciones son acordadas a los asalariados en contrapartida de su actividad profesional, o más precisamente, a cambio de las cotizaciones enteradas a los organismos de seguridad social. Pero, por otra, las prestaciones están destinadas a garantizar a los económicamente débiles un “mínimo alimentario”, y de ahí el surgimiento, por ejemplo, de las llamadas prestaciones familiares, las que no puedan ser consideradas estrictamente como remuneración del trabajo.

¹⁰ Dupeyroux, Jean Jacques: *Securité Sociale*, París, 1973, pp. 113 y ss.

La concepción de Beveridge postula que la seguridad social ha de garantizar un mínimo vital para toda la población, un grupo de prestaciones de base uniformes. Frente a esta concepción, existe otra tesis que parte de la idea de que el hombre no tiene otros derechos que los adquiridos en virtud y por razón de su trabajo; se trata entonces de asegurar a cada trabajador, durante los períodos forzados de inactividad, un ingreso de reemplazo, en contrapartida del aporte que ha realizado por su trabajo.

Se han ideado sistemas de convergencia: los centrados en la protección del asalariado acuerdan prestaciones de base (gastos médicos, alocaciones de vejez, alocaciones familiares) a categorías sociales distintas de la de los asalariados. El niño posee así un crédito alimentario frente a la colectividad, en tanto que no tiene edad para el trabajo; en la "tercera edad" el adulto recobra el crédito que se le ha reconocido como menor por idéntica razón. En los sistemas de garantía general y uniforme, la convergencia se logra mediante la institución de sistemas complementarios de protección a los asalariados, creados generalmente por vía convencional.

Los dos sistemas expresan los problemas de origen del mecanismo de seguridad social: la garantía de un "mínimo social" al que tiene derecho todo hombre en tanto que miembro de la colectividad (Beveridge) y la proporcionalidad de las prestaciones sociales respecto del salario adquirido por el trabajador y otorgadas en contrapartida del trabajo prestado (sistemas de seguro social *strictu sensu*).

En último análisis se plantea la cuestión ¿la seguridad social ha de permanecer centrada alrededor de la categoría trabajador asalariado y constituir un mecanismo de garantía del salario, o bien, significar un sistema de garantía de prestaciones mínimas para todo miembro de la colectividad? Para Dupeyroux —entre otros— la pregunta es sobre el fundamento mismo de la seguridad social, el que debe buscarse o en el aporte de los interesados a la sociedad, justificando así las prestaciones debidas a los trabajadores, o en las necesidades de los individuos, ejerzan o no actividades productivas.

La reforma constitucional mexicana contemplará un problema considerable en las normas que han de completarla, al establecer el mecanismo de seguro social extensivo a "trabajadores no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares".

Dicho mecanismo sufrirá una deformación profunda; más aún,

DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1950-1975) 143

si el problema de fondo es el de una mejor distribución del ingreso, no es necesario continuar utilizando las técnicas jurídicas clásicas.

La Ley del Seguro Social de 1973 contempla al respecto una solución de compromiso: el Ejecutivo expide los decretos para implantar paulatinamente el régimen obligatorio; en tanto no se exidan éstos, puede invocarse la llamada “incorporación voluntaria al régimen obligatorio” que posibilita acogerse a los beneficios del sistema a los trabajadores independientes, a los ejidatarios y comunitarios, a los patrones personas físicas y a los trabajadores domésticos.

La dilución del mecanismo clásico del seguro social se revela también en las “prestaciones sociales” y en los “servicios de solidaridad social”, previsto en la ley de 1973. Las prestaciones tienen como fuente de financiamiento los recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Los servicios de solidaridad social serán financiados por la Federación, el Instituto Mexicano del Seguro Social y los propios beneficiados. Estos servicios se proporcionarán a núcleos de población que constituyen polos de marginación rural suburbana y urbana.

Los beneficiados por estos servicios podrán contribuir con la realización de trabajos personales de utilidad para las comunidades en que habiten y que propicien alcanzar el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento.

VIII. *Los servicios de guardería*

Estos constituyen un nuevo rubro que ha de incluirse en la Ley del Seguro Social prevista en la Constitución. El ordenamiento de seguridad social de 1973 introdujo en el llamado “régimen obligatorio” el servicio de guardería para los hijos de las aseguradas.

La innovación coordinaba el citado ordenamiento con la disposición del artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo de 1970, que prescribe que los servicios de guardería infantil se prestarán por el Instituto Mexicano del Seguro Social de conformidad con la ley respectiva. El artículo decimocuarto transitorio de la Ley del Seguro Social ordena que el Instituto deberá organizar y establecer los servicios de guardería en un plazo de cuatro años contados a partir de la fecha de iniciación de la vigencia de dicha ley, en las localidades y municipios en que el número de hijos de las trabajadoras lo requieran.

En 1961, el Ejecutivo reglamentó la Ley Federal del Trabajo, circunscribiendo la obligación patronal de proporcionar servicios de guardería a las empresas con más de 50 trabajadoras. Con la reforma de 1962 a la ley laboral, el IMSS quedó obligado a proporcionar tal servicio, considerando su experiencia técnica y administrativa.

La obligación que comentamos se funda en el principio de la solidaridad social, expresado en la disposición que establece la cobertura de la prima para financiar las guarderías como obligación de todos los patrones, independientemente de que utilicen o no trabajadoras a su servicio. De otro modo, podrían disminuirse las posibilidades de empleo de la mujer. Este ramo del seguro social se extiende, por disposición legal, a todos los municipios de la república en los que opere el régimen obligatorio urbano.

Apéndice de reformas constitucionales

Artículo 123, apartado A, fracción II

Texto original:

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las *mujeres en general y para los jóvenes menores de 16 años*. Queda también prohibido a unas y otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche.

Reforma de 21 de noviembre de 1962:

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas *para las mujeres y los menores de 16 años*, el trabajo nocturno industrial para unas y otros; el trabajo en los establecimientos comerciales después de las 10 de la noche para la mujer y el trabajo después de las 10 de la noche de los menores de 16 años.

Reforma de 27 de diciembre de 1974:

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas; el trabajo noc-

DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1950-1975) 145

turno industrial y todo otro trabajo después de las 10 de la noche, de los menores de 16 años.

Artículo 123, apartado A, fracción III

Texto original:

III. Los jóvenes mayores de 12 años y menores de 16 tendrán como jornada máxima la de 6 horas. El trabajo de los niños menores de 12 años no podrá ser objeto de contrato.

Reforma de 20 de noviembre de 1962:

III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de 14 años. Los mayores de esta edad y menores de 16 tendrán como jornada máxima la de 6 horas.

Artículo 123, apartado A, fracción V

Texto original:

v. Las mujeres, durante los 3 meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el periodo de lactancia tendrán 2 descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

Reforma de 27 de diciembre de 1974:

v. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para la salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de 6 semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán 2 descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos.

Artículo 123, apartado A, fracción vi

Texto original:

vi. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador, será el que se considere suficiente, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación de las utilidades que será regulada como indica la fracción ix.

Reforma del 20 de noviembre de 1962:

vi. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en una o en varias zonas económicas, los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la industria o del comercio o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades industriales y comerciales.

Los trabajadores del campo disfrutarán de un salario mínimo adecuado a sus necesidades.

Los salarios mínimos se fijarán por Comisiones Regionales, integradas con representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno y serán sometidos para su aprobación a una Comisión Nacional que se integrará en la misma forma prevista para las Comisiones Regionales.

Artículo 123, apartado A, fracción ix

Texto original:

ix. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación de las utilidades a que se refiere la fracción vi se hará por comisiones especiales que se formarán en cada municipio subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecerá en cada Estado.

DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1950-1975) 147

Reforma de 20 de noviembre de 1962:

ix. Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:

- a) una Comisión Nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del Gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores;
- b) la Comisión Nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales;
- c) la misma Comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que lo justifiquen;
- d) la Ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares;
- e) para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley;
- f) el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas.

Artículo 123, apartado A, fracción XI

Texto original:

xi. Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas. Los hombres menores de 16 años y las mujeres de cualquier edad no serán admitidas en esta clase de trabajo.

Reforma de 27 de diciembre de 1974:

xii. Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse

las horas de jornada se abonará como salario por el tiempo excedente un 100% más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas ni de tres veces consecutivas. Los menores de 16 años no serán admitidos en esta clase de trabajo.

Artículo 123, apartado A, fracción XII

Texto original:

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

Reforma de 9 de febrero de 1972:

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a las cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas. Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1950-1975) 149

Artículo 123, apartado A, fracción xv

Texto original:

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

Reforma de 27 de diciembre de 1974:

xv. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán al efecto las sanciones procedentes en cada caso.

Artículo 123, apartado A, fracción xxii

Texto original:

xxii. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada, o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono, o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

Reforma de 20 de noviembre de 1962:

xxii. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada

o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir con el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona, o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta obligación cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

Artículo 123, apartado A, fracción xxv

Texto original:

xxv. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

Reforma de 27 de diciembre de 1974:

xxv. En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia.

Artículo 123, apartado A, fracción xxix

Texto original:

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

Reforma de 6 de septiembre de 1929:

Reforma de 27 de diciembre de 1974:

xxix. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación invo-

DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1950-1975) 151

luntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Artículo 123, apartado A, fracción xxxi

Texto original:

xxxi. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minería, petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la exploración de los minerales básicos, el beneficio, y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos, hidrocarburos, cemento, ferrocarriles y empresas que sean administrados en forma directa o descentralizada por el gobierno federal; empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que le sean conexas; empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa, y por último las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patronos, en la forma y términos que fija la ley respectiva.

Reforma de 5 de noviembre de 1942, y después reformada por decreto de 20 de noviembre de 1962, y por último adicionada por Declaratoria publicada en Diario Oficial de 6 de febrero de 1975:

xxxi. La aplicación de las leyes de trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minería, petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos, hidrocarburos, cemento, industria automotriz, productos químicos farmacéuticos y medicamentos, celulosa de papel, aceites y grasas vege-

tales, empacado y enlatado de alimentos, bebidas envasadas, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal; empresas que actúan en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que le sean conexas; empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas, a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa, y por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fija la ley respectiva.

Artículo 123, apartado B (Creado el 21 de octubre de 1960)

B. Entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito y de los territorios federales y sus trabajadores.

i. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.

ii. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro.

iii. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año.

iv. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la república.

v. A trabajo igual corresponde salario igual, sin tener en cuenta el sexo.

vi. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes.

vii. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública.

viii. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1950-1975) 153

ix. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.

x. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra.

xi. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas.

a). Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b). En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c). Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y otros dos después del mismo. Durante el periodo de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d). Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e). Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f). Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos

en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

xii. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

xiii. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes.

xiv. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.