

REVISTA DE REVISTAS

Derecho de la seguridad social 629

ocupa de analizar la evolución histórica de las leyes y los proyectos que precedieron a la promulgación de dicho ordenamiento, desde los trabajos iniciados durante la época de la emperatriz María Teresa (1740-1780). De esta manera, Sprung examina entre otros, el ordenamiento judicial general de 1781, obra de Christian August Beck, las propuestas de reformas de Franz Zeiller —de gran influencia en la obra de Franz Klein—, así como el decreto de 1845 y la ley de 1873, ambos sobre el procedimiento sumario para las causas de escasa cuantía. Concluye Sprung con el análisis de las ideas de Franz Klein sobre la reforma del proceso civil austriaco, expuestas en una serie de artículos publicados en la revista *Juristische Blätter*, en los años de 1890 y 1891.

A juicio de Sprung, el mérito principal de Franz Klein consistió en advertir y precisar los aspectos sociológicos y económicos del instituto del proceso y en adecuar su regulación a los requerimientos de un procedimiento sencillo, rápido y poco costoso, que garantice una decisión seria y justa, basada sobre hechos de la vida realmente acontecidos: “El código procesal civil austriaco —sostiene Sprung— ha sido el primero, entre los ordenamientos modernos, en basarse efectivamente en el hecho de que el proceso es un fenómeno social de masas y que debe ser regulado como un instituto de bienestar” (p. 38). JOSÉ OVALLE FAVELA.

DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL

PATIÑO CAMARENA, JAVIER, “Las formas de protección social a través de la historia”, *Boletín Informativo de Seguridad Social*, año I, núm. 1-2, enero-abril 1978, pp. 9-34, México.

La seguridad social como hoy la conocemos —empieza diciendo el autor—, como un sistema orgánico, como instrumento de bienestar fundado en la solidaridad, realmente comienza a dar sus frutos en este siglo y, más concretamente, después de la Segunda Guerra Mundial.

La unidad natural del grupo en la *gens* tenía resuelta la subsistencia individual y colectiva, pero la diversificación social y económica transfieren la función protectora, de la *gens* a la familia y, posteriormente, a los grupos sociales y a la comunidad. Se desprende, nos dice Patiño, que la más antigua forma de protección social es la mutualidad primitiva.

Los *hetaires* de Grecia y los *collegia* de Roma, asociaciones que eran el producto primigenio de aquel espíritu de solidaridad fraternal y gremial, perseguían fines religiosos y funerales: el honroso entierro de los muertos y el socorro a las viudas y a los huérfanos. Estas formas de ayuda mutua,

maduran y se diversifican en las cofradías y confraternidades de la Edad Media, destacando de entre estas últimas, las confraternidades de compañeros u oficiales.

Así, el mutualismo, con sus reducidos alcances, pero cuando menos no atentatorio de la dignidad humana como la caridad o asistencia privada y la beneficencia pública —ambas dependen de la absoluta voluntad del dador o dadores, no responden a un sistema, la clase del beneficio y su monto quedan a la elección del beneficiario— inspiró a otros sistemas más amplios en el campo de la seguridad social.

El autor enfatiza sobre otra forma de protección social, que podía organizarse de dos maneras: pública o privadamente; se refiere a las llamadas Cajas de Ahorro que son, en verdad, instituciones de previsión diferida, una especie de seguro sin relación directa con ningún riesgo determinado.

Las formas de protección social anteriores siguieron conviviendo en la Edad Media, pero encontramos algunas “propias y exclusivas de la organización jerarquizada del Medievo”, como, por ejemplo, las “diaconías”; en casos de enfermedad e invalidez, la familia era ayudada por vecinos o por entidades locales.

Las asociaciones de ayuda mutua continuaron desarrollándose, en las cofradías, guildas y corporaciones, durante el Renacimiento. El Estado, que percibía las limitaciones de la caridad, decidió asumir como un deber el asistir al indigente. Esta nueva acción recibió el nombre de asistencia pública, cobrando un extraordinario desarrollo a partir de la Revolución francesa. Destaca el hecho de que el Estado secularizó gran número de instituciones de caridad y de beneficencia religiosas.

Pronto quedó demostrado que, a pesar de tomar el Estado en sus manos esta última forma de protección social, muy fuera de su alcance estaba la fuerza activa de la población, es decir, el sector que a causa de la presencia de la máquina y el avance del industrialismo se encontraba más expuesto a los riesgos.

En el siglo XIX se originan, primero, la previsión social y, más tarde, los seguros sociales y la seguridad social. A propósito, Patiño Camarena suscribe plenamente la definición de Mario de la Cueva, que caracteriza a la previsión social como la política y las instituciones que se proponen contribuir a la preparación y ocupación del trabajador, a facilitarle una vida cómoda e higiénica y a asegurarle contra las consecuencias de los riesgos naturales y sociales susceptibles de privarle de su capacidad de trabajo y de ganancia.

La labor precursora de dichas instituciones de la seguridad social —señala el autor— no puede ser ignorada, pues la caridad, la beneficencia, o la asistencia, subsisten todavía, en cierto modo, como medidas residuales

o complementarias de la previsión social en cada sistema nacional. La previsión social se nutrió de ellas para elaborar su propia manera de ser como forma colectiva de vida y coexiste con sus nodrizas, sin confundirse; aunque tenían que ser superadas, ya que el riesgo —al que dieron lugar las nuevas estructuras económicas— se proyectó, desde entonces, a la categoría de hecho social; asimismo, por sus resultados —tanto cualitativos como cuantitativos— el riesgo llega a constituir un elemento perturbador y disociador que conspira contra la paz social.

Las nuevas tendencias económico-sociales que pugnaban por un mínimo de justicia social determinaron que se abandonara la teoría de la responsabilidad subjetiva, dentro de la cual la responsabilidad de los empresarios resultaba ilusoria, para dar lugar a la del riesgo profesional (fundamento de la responsabilidad del empresario) y, más tarde, a la del riesgo objetivo, es decir, el riesgo del que debe responsabilizarse quien lo crea, con motivo o en ejercicio del trabajo. Y no se trata precisamente del trabajador.

Para la corriente de pensamiento que comanda Carlos García Oviedo, la función de la previsión social es sólo preventiva, mientras que, para la que encabeza Miguel Ángel Cordini, es fundamentalmente resarcitoria. En realidad, las discrepancias nacen de la perspectiva histórica de cada autor. La previsión social surgió, en efecto con una función prevalentemente resarcitoria.

El límite de la acción de la previsión social, en todo caso, deberá desprenderse de su naturaleza. Así, nos dice Patiño, este límite está representado por el trabajador, lo que quiere decir que se estará en presencia de la previsión social en la medida en que su preocupación central sea la persona sujeta a una relación laboral, pero tan pronto como su acción protectora se proyecte a la comunidad, en general, el derecho de la previsión social cede el paso al derecho de la seguridad social.

El seguro social fue el vaso comunicante entre previsión y seguridad social. En Alemania e Inglaterra se adaptaron, antes que en el resto del mundo, dentro de lo posible, la estructura y técnicas del seguro privado al campo de la previsión social, pues al fundamento de carácter solidario para evitar riesgos y afecciones, se agregan las ayudas económicas que el Estado otorga en representación de la colectividad, para que el seguro y la previsión sociales vengan a significarse como el termómetro de la política social, dice Patiño.

El seguro social nació voluntario o facultativo. Alemania no sólo es la cuna del primer seguro social de la historia, sino el primer país en implantar el seguro obligatorio. La previsión coactiva ganó terreno, sobre todo a partir del Congreso Internacional de Seguros Sociales celebrado en 1907, en Roma.

Muy bien aclara el autor, con el auxilio de Borrajo Dacruz y otros tratadistas, que el concepto *riesgo* no se circunscribe al elemento *daño*, en materia de seguridad social, sino que abarca toda posibilidad de que ocurra un hecho susceptible de compensación, es decir, a toda *contingencia social*, pues hasta acontecimientos felices como el matrimonio, la maternidad y el nacimiento, "motivan al igual que los riesgos típicos, la inseguridad social, la angustia económica, la intranquilidad en el seno familiar".

En forma muy clara y técnica, Patiño Camarena nos ha llevado por derroteros que día con día nos acercan a lo que tendrá que ser un régimen de seguridad social integral. Braulio RAMÍREZ REYNOSO.

SÁNCHEZ VARGAS, Gustavo, "Función del seguro social como instrumento básico de la seguridad social", *Boletín Informativo de Seguridad Social*, año I, núm. 1-2, enero-abril 1978, pp. 35-46, México.

Se inicia este artículo con el dantesco cuadro que brota de la evaluación sociológica de la realidad mexicana: estadios de infraexistencia de grandes sectores de la población, negación o neutralización parcial de las expresiones de la justicia social, etcétera.

El Estado y la solidaridad podrán reemplazar esas condiciones, pues el nivel social, económico y cultural de un pueblo es el determinante de su grado de libertad.

Sánchez Vargas caracteriza a la seguridad social como un fin estatal. Acertadamente la inscribe en el ámbito del Estado de derecho y, por ende, "conlleva funciones que accionan su cumplimiento conforme a la normatividad aplicable". Es decir, ese complejo de normas, instituciones, sistemas, recursos e instalaciones, que se internacionalizan, constituyen la más importante política social del Estado; es, en los términos del artículo cuarto de la Ley del Seguro Social, un servicio público de carácter nacional, "sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos".

En efecto, el seguro social es el instrumento básico de la seguridad social, confiado a la eficacia y recursos del Estado, en virtud de que, en el campo de la fenomenología social, el sentimiento nacional se traduce en un consenso de la población para que sea su Estado el que dirija todos los mecanismos asistenciales, preventivos y resarcitorios.

Es interesante la observación del autor, desprendida del artículo 237 de la Ley del Seguro Social, ya que la cobertura del derecho de seguridad social amplía solidariamente sus horizontes: así, el derecho subjetivo de la seguridad social queda consolidado no sólo en beneficio de los asalariados y, en general, individuos con capacidad de cotizantes, sino por ensanchar su

dimensión a los grupos económicamente débiles y marginados del desarrollo.

Sánchez Vargas, no descuida el creciente fenómeno de depauperación de la población, ante el que resultan casi nugatorios los aumentos salariales y las prestaciones colaterales previstas por la legislación laboral, mejoradas por los contratos colectivos y contratos-ley.

El ámbito de la seguridad social, para el autor en reseña, comprende cuatro grandes renglones:

A. *Garantía del derecho a la salud y la asistencia médica.* Esta protección social encuentra una invaluable guía para su planificación, en la "Recomendación sobre la Asistencia Médica de 1944", de la Oficina Internacional del Trabajo.

B. *Sistema de protección integral,* consistente en que mientras las prestaciones y servicios requieren, en el régimen de seguro social, de la actividad económica individual del trabajo, la seguridad social integral ofrece un sistema innovado de protección generalizada.

C. *Protección contra los riesgos sociales.* El tradicional objetivo de previsión de los regímenes del seguro social, se amplía al ser considerado el riesgo con dimensiones de *riesgo social*: se trata de contrarrestar las desigualdades que acarrea su acontecer y no se ignora que la reducción del rendimiento de trabajo ocasiona desequilibrios de producción.

D. *Proceso social de equilibrio de clases.* Opina Sánchez Vargas que la seguridad social tiende a un reajuste de los antagonismos obrero-patronales, al interponer a los intereses opuestos, sus prestaciones y sus servicios.

E. *Superación de la organización social.* Concluye el autor señalando que los avances de la política de seguridad social, en los ámbitos de la cultura y del nivel de vida, accionan cambios de conducta social, pues de esos desarrollos derivan acrecentamientos de capacidades: física, económica y cultural, que transforman en realidades los postulados de justicia social, conjugados en el mejoramiento de la población. Braulio RAMÍREZ REYNOSO.

URISTA DORIA, Manuel, "Fuentes formales del derecho positivo de la seguridad social", *Boletín Informativo de Seguridad Social* año I, núm. 1-2, enero-abril 1978, pp. 47-56, México.

Una vez establecida la diferenciación, en la terminología jurídica, entre las acepciones fuente formal, fuente material y fuente histórica, el autor del artículo pasa a referirse a las del primer tipo, que guardan conexión con el derecho positivo de la seguridad social.

1. *Ley del Seguro Social.* A través de este ordenamiento, se creó el se-

guro social como un servicio público nacional; se le descentralizó y personificó en el Instituto Mexicano del Seguro Social, dándole a éste la calidad de *organismo fiscal autónomo*.

La Ley del Seguro Social se identifica por su carácter material, al ser obligatoria, general y abstracta; desde el punto de vista formal, porque reúne todo el proceso legislativo para su creación. Es federal, puesto que fue expedida por el Congreso de la Unión; reglamentaria: tiene por objeto la aplicación de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional; orgánica: por haber creado, para la organización y administración del seguro social, un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia, denominado "Instituto Mexicano del Seguro Social". Es constitucional, porque se formó y expidió conforme al proceso establecido por los artículos 71 y 72 de la Constitución general de la República. Los artículos tercero y cuarto del Código civil del Distrito Federal sirvieron de apoyo para la iniciación de su vigencia. Ninguna de sus normas contraría, a la inversa, todas están sujetas a las disposiciones constitucionales.

Por lo anterior, concluye Urista Doria, se trata de la fuente formal más importante del derecho positivo de la seguridad social.

2. *Reglamentos de la Ley del Seguro Social*. Son expedidos por el presidente de la República y, desde el punto de vista material, *son ley*, con la misma jerarquía e importancia que la Ley del Seguro Social, cuya aplicación, a través de ellos, se pretende hacer expedita.

3. *Acuerdos del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social*. Constituyen actos de carácter administrativo, pues emanan de un ente que, por disposición de la ley, tiene esa naturaleza. Urista clasifica los acuerdos en obligatorios, declarativos, internos, externos, mixtos, permanentes, transitorios, constitutivos, instrumentales, interpretativos, generales y particulares. Aunque cada denominación parece connotar debidamente el alcance y contenido del tipo de acuerdo, el autor aclara que su enumeración es meramente ejemplificativa.

Los acuerdos deberán enmarcarse en la noción esencial de que el consejo técnico actúa dentro de los límites permisivos o facultativos que la ley emplea, es decir, sus facultades discrecionales implicarán siempre una presunción de legalidad en todo acto de decisión.

4. *Resoluciones del IMSS en materia de inconformidades; los laudos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación*. Se trata también de fuentes formales del derecho positivo de la seguridad social, "toda vez que producen normas jurídicas individualizadas como consecuencia de la aplicación de otras normas de superior jerarquía y generalidad..."

5. *Ejecutorias y tesis jurisprudenciales de los Tribunales Colegiados de Circuito y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

Señala Urista Doria que sólo constituyen fuentes formales del derecho positivo de la seguridad social cuando se relacionan con ésta, ya sea para aclararlo o complementarlo, y que sólo obligan al instituto cuando interviene como parte en la controversia.

6. *Los acuerdos internacionales.* Estos acuerdos se traducen en una fuente formal muy importante del derecho positivo de la seguridad social; y, por acuerdo presidencial, publicado el 25 de marzo de 1960, corresponde al director general del IMSS representar a México en el área de la seguridad social, sustrayéndola de las atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 28, fracción I) encomienda a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Como observación de simple matiz al autor, preferimos hablar de acuerdos de vigencia indefinida, en lugar de permanentes, en contraposición a los transitorios. Braulio RAMÍREZ REYNOSO.

DERECHO UNIVERSITARIO

RIGHI, Esteban J. A., "Antecedentes y situación de la Universidad de Buenos Aires", *Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria*, vol. 1, núm. 1, julio-septiembre 1979, pp. 65-94, México.

Con mucho gusto recibimos en días pasados el primer número de los *Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria*. Este centro, creado recientemente por acuerdo del doctor Guillermo Soberón, rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, tiene la encomienda de integrar un acervo legislativo, uno bibliográfico y otro hemerográfico sobre universidades e instituciones de educación superior, así como realizar análisis sobre la legislación nacional y extranjera en esta materia y de su correspondiente problemática. El centro está formando un banco de datos para hacer más accesible la consulta de los acervos; esta nueva dependencia universitaria, dependiente de la oficina del abogado general, presta los servicios de consulta y asesoramiento a las instituciones que lo requieren. A este centro corresponde la publicación de los *Cuadernos*. Su primer y actual director es el maestro Manuel Barquín Álvarez.

Dentro de los muy interesantes artículos que contiene el primer número de esta publicación, resulta de particular interés el trabajo de Esteban Righi, excatedrático de la Universidad de Buenos Aires y actual profesor de la UNAM.