

## EL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL DENTRO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES \*

Braulio RAMÍREZ REYNOSO

SUMARIO: I. *Palabras iniciales y aspectos introductorios*. II. *Encaadre en el Estado social*. III. *Contribuciones políticas y académicas*. IV. *Antecedentes nacionales*. Breve repaso. V. *Ambos derechos en el campo internacional*. VI. *Comentario general*.

### I. *Palabras iniciales y aspectos introductorios*

He preparado este comentario a la ponencia del doctor Ricardo Hernández Pulido, previamente, por escrito. Sobre la Organización Internacional del Trabajo (OIT), benemérita entidad de la que él es profundo conocedor, muy poco diré; máxime si se encuentra entre nosotros el doctor Héctor Gros Espiell, quien ha vivido la acción desde dentro y siempre ha pugnado porque la colaboración normativa, de control y técnica que brinda la OIT al mundo sea fiel reflejo de los principios y vocación democráticos de su origen.

Tuve el honor de reseñar el último libro que nuestro Instituto de Investigaciones Jurídicas publicó al doctor Gros. Defensor de los derechos sociales, el énfasis sobre la libertad sindical es muy frecuente en la obra.

Agradezco la invitación para participar en este Seminario, ya que sin ser especialista en derecho internacional público se me ha incluido como comentarista. Y si la disciplina que la mayoría de ustedes cultiva se denominó en tiempos no tan lejanos "derecho de gentes", apelo en todo caso a la benevolencia que seguramente les caracteriza.

No me toca la tarea de definir a los derechos económicos, sociales y culturales. La posibilidad jurídica de hacerlo correspondió ayer (miércoles 22 de agosto de 1984) a los expositores mexicanos Manuel González Oropeza y Jesús Rodríguez y Rodríguez. No excluimos, de ninguna manera, el comentario tan completo del doctor Héctor Cuadra, ni las referencias

\* Este es el título del comentario a la ponencia "El derecho al trabajo y a la seguridad social" presentada por el doctor Ricardo Hernández Pulido el jueves 23 de agosto de 1984, dentro del Seminario sobre "Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales".

dad formal nada es sin la seguridad material: aquí entran el derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social con los cuerpos normativos correspondientes; léase derecho del trabajo y derecho de la seguridad social, que, como integrantes del derecho social, fracturaban en la primera posguerra la tradicional división del orden jurídico en público y privado. Es decir, del Estado legislador que asignaba derechos sin mención de contenido, hemos pasado al Estado gestor, que sin olvidar la importancia de la justicia legal formal para resolver el problema de la democracia hace dos centurias, se extiende ahora hacia la justicia legal material: "que distribuye bienes jurídicos de contenido material".<sup>4</sup>

Autores como el mencionado García Pelayo expresan que el Estado social es una línea de acción política susceptible de orientarse por distintos modelos y cuya realización capitalmente corresponde al derecho económico, al derecho administrativo y al derecho laboral. Hasta aquí parece que a pesar del incontrastable prestigio de algunos connotados tratadistas, no se captaba aún la fuerza con la que irrumpía el derecho de la seguridad social, con independencia teórica y funcional de las ramas antiguas y emergentes del orden jurídico.<sup>5</sup>

### III. Contribuciones políticas y académicas

Para diversos autores (Néstor de Buen, por ejemplo), los derechos sociales, la justicia social o locuciones equivalentes en las que válidamente podemos involucrar el derecho al trabajo y a la seguridad social, constituyen un invento o un mecanismo defensivo del capitalismo social (neocapitalismo keynesiano, podríamos decir) que tiene mucho de remordimientos de conciencia;<sup>6</sup> pero vayamos al pensamiento y a la acción de algunos que tuvieron algo que ver con la factura de la ciencia política y de las ciencias sociales modernas, así como con logros de índole política o económica.

<sup>4</sup> García Pelayo, Manuel, *El Estado social y sus implicaciones*, Cuadernos de Humanidades, núm. 1, Difusión Cultural UNAM, 1975, sobre todo páginas 14 y 15; subsidiariamente hemos desprendido ideas, en algunos casos en sus términos, de las páginas 19, 20, 21, 22, 34, 35, 37, 49 y 50.

Juan Felipe Leal precisa de manera singular la cuestión de fondo cuando señala que, en fin, "el liberalismo sanciona la igualdad de los individuos ante la ley, y se niega a producir figuras jurídicas que reflejan expresamente la desigualdad social: para el liberalismo no hay clases sociales, sino *ciudadanos*", véase, *México: Estado, burocracia y sindicatos*, México, Ediciones El Caballito, 1980, p. 116.

<sup>5</sup> Héctor Fix-Zamudio incluye en forma por demás convencida y convincente al derecho de la seguridad social, como una de las ramas definidas del derecho social; véase "Introducción al estudio del derecho procesal social", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, Madrid, núm. 3, 1965, pp. 394-402, y finales.

El mismo Hobbes —como nos informa Ruiz Harrel— visualizó en 1651, en el capítulo 30 de *El Leviatán*, a la solidaridad humana como base de las formas modernas de seguridad social y al Estado promotor del empleo. La expresión *derecho al trabajo* la encontramos en Turgot, la misma Ley Chapelier, Fourier, Luis Blanc, Victor Considerant y otros, en cuyo análisis no podemos detenernos.

En 1793, entre el proyecto de Condorcet y el jacobino, la Asamblea francesa encontró una fórmula intermedia que curiosamente enlaza elementos de los derechos sociales que nos ocupan: se propugnaba el trabajo para todos los ciudadanos y porque se asegurara la subsistencia a quienes no fueran capaces de trabajar.

No podemos olvidar las aportaciones directas o indirectas de Bismarck, Radbruch; de Heller (éste, sobre todo, como antecedente más próximo y sistematizador del desarrollo de la idea social del Estado de derecho).

Hemos mencionado nombres, asambleas y momentos históricos. No quiero abusar de su paciencia profundizando en las contradicciones; pero Bismarck, "Canciller de Hierro", persiguió con saña inaudita a todo discordante ideológico o crítico de sus instituciones; la Ley Chapelier tuvo mucho de monstruosidad jurídica. En fin, en nuestro Instituto de Investigaciones Jurídicas, siempre procedemos al análisis de la naturaleza contradictoria de las normas, máxime si pertenecen a ese gran distribuidor que es el derecho social: procuramos ver a lo normativo en su contenido, en su devenir y en su aplicación.

#### IV. Antecedentes nacionales. Breve repaso

Con la Constitución mexicana de 1917 se rompía el esquema y surgía el constitucionalismo social. Quizá la nuestra sea, como expresión jurídica y política que incorporaba los derechos sociales en el nivel más alto del sistema jurídico, la fórmula intermedia o la que no necesariamente se identifica con las otras dos.<sup>6</sup> Me refiero a la Constitución soviética, que condensa la corriente consistente en que la clase trabajadora es la única depositaria del poder estatal para igualar a la sociedad, y a la de Weimar de 1919 que procuraba atemperar las desigualdades sin modificar de fondo a la instancia económica.

Pues bien, encontramos una legislación preconstitucional y prerrevolu-

<sup>6</sup> Buen Lozano, Néstor de, "El derecho colectivo del trabajo y de la justicia social, en *op. cit. supra* nota 2, p. 169.

<sup>7</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, "El derecho social al deporte", en *op. cit. supra* nota 2, p. 350.

cionaria muy amplia que recogía el derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social; ejemplos hay muchos: citamos solamente el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906 —sólida base del artículo 123 de la Carta Magna vigente—, las leyes de los gobernadores Creel, Villada, Aguirre Berlanga, Salvador Alvarado y Cándido Aguilar. Tuvimos también una rica legislación posconstitucional; destaca la que sirvió a Felipe Carrillo Puerto para impulsar en Yucatán la acción de un dirigente social mexicano casi sin paralelo en su dimensión y en su tiempo.

En 1929 se federaliza la facultad de legislar en materia de trabajo y se incorpora en la Declaración Constitucional de Derechos Sociales la fracción XXIX, para declarar de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social. 1931, agosto 18, ve surgir la legislación unificadora en materia laboral; precisamente la primera *Ley Federal* del Trabajo, ordenamiento que acabó con el caos e inseguridad jurídica que derivaban del tratamiento diferente a instituciones idénticas en las legislaciones de las entidades federativas. Hasta 1943 se recoge la encomienda constitucional de catorce años atrás: se publica la primera Ley del Seguro Social. En 1972 tuvimos el gran acercamiento al primer sistema nacional de vivienda: se atendió la demanda en el campo de las actividades productivas en general al crear el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (previa reforma a la Constitución general y la expedición de la ley correspondiente); se creó un mecanismo de captación y financiamiento a través del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para el otorgamiento de créditos habitacionales a los servidores públicos federales; se constituyó del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México, para encargarse de la construcción de viviendas destinadas al sector castrense. Pero un segmento del pleno social continúa en el interminable compás de espera de un techo: los no asalariados, prácticamente fuera de las políticas habitacionales.

#### V. *Ambos derechos en el campo internacional*

En rigor, con base en el artículo 133 del Código Supremo Federal, que otorga el más alto rango normativo a los tratados celebrados y que se celebran por el presidente de la República con la aprobación del Senado, el derecho al trabajo y aun el derecho a la seguridad social, ya formaban parte del orden jurídico mexicano de acuerdo con la jerarquía que se desprende de dicho precepto.<sup>8</sup> Quizá desde un punto de vista social y político

<sup>8</sup> A este respecto, véase la opinión de Jorge L. Madrazo Cuéllar, en "Las reformas

se pueda decir que al estar ambos derechos en la Constitución, por esta simple razón aumenta su fuerza imperativa; pero otras reflexiones en esta misma línea de pensamiento nos cuestionan seriamente, aunque corresponden a la parte final de mi intervención.

Nuestro país —y en esta área, disculpas de por medio, dejo a los especialistas en derecho internacional las precisiones— signó la Declaración Universal de Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de la ONU el primero de diciembre de 1948; el artículo 23, fracción I, alude al derecho al trabajo y a la libertad de trabajo. Se vinculan con nuestro tema, también, los artículos 55 y 56 de la misma Carta de la ONU.<sup>9</sup>

La Carta de la OEA de 1948, por su parte, contempla al trabajo en el artículo 29 como "derecho y deber sociales", espíritu recogido y reproducido por el artículo tercero de nuestra Ley Federal del Trabajo. Es conveniente referirnos a la modificación de 1967 en Buenos Aires: el artículo 43, inciso b, agregó entre las condiciones de trabajo la de salario justo. A este último aspecto también alude el artículo 31. Hasta la polémica Carta de Punta del Este no fue omisa en cuanto a estos dos derechos sociales.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966, en vigor desde el 3 de enero de 1976, al cual se adhirió México hasta el 24 de marzo de 1981, contiene, de los artículos sexto al quinceavo, la parte material o sustantiva; concretamente, el artículo sexto se refiere al contenido del derecho al trabajo; el séptimo contempla las condiciones en que debe darse el derecho al trabajo, incluyendo la seguridad y la higiene en el trabajo; el noveno reconoce "el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social".

## VI. Comentario general

Al avance tecnológico del maquinismo se contrapuso el avance sociológico de la organización obrera. Los derechos sociales desde el pasado siglo y a principios del presente cimbraban la economía crematística.

Debemos entender al derecho al trabajo y a la seguridad social no sólo como la posibilidad y compromiso ético estatal del empleo y de las prestaciones que engloba la segunda, sino como posibilidad de reforzamiento e interacción con el capítulo colectivo del derecho del trabajo integrado por

constitucionales del sexenio 1976-1982", *Anuario Jurídico*, XI, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, pp. 113-144.

<sup>9</sup> La Declaración de Filadelfia de 1944 es fundamental en la vida de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y tiene mucho que ver con la protección, promoción y vigilancia del derecho al trabajo y a la seguridad social. El doctor Hernández Pulido ayude a ella con gran frecuencia y precisión.

esa trilogía, por ese triángulo equilátero en el que no se le puede asignar un peso específico mayor a ninguna de las aristas: *contrato colectivo, huelga y sindicato*. Hacia ese intercambio y mutuo enriquecimiento se orienta en la ponencia la preocupación social del doctor Ricardo Hernández Pulido.

Ya dijimos que la incorporación en el texto constitucional de los dos derechos sociales que comentamos aumenta de alguna manera su fuerza imperativa. Reconocemos la relatividad de la expresión; no desconocemos la utilidad de las negociaciones y de los instrumentos internacionales para incluirlos en el nivel más alto de los sistemas jurídicos estatales, pero no surgirán por la elegancia y el arte de la diplomacia los empleos y la seguridad social. No obstante, hace acto de presencia lo que decía Francisco Noel Baboeuf en cuanto a que la Constitución francesa de 1793 abrió el camino a las instituciones. Y a este respecto es irresistible incluir un párrafo del destacado académico del derecho del trabajo y de la seguridad social, Enrique Álvarez del Castillo:<sup>10</sup>

Son más importantes las instituciones que las constituciones y son aquellas las que pueden desarrollar a éstas. Para nosotros es una vivencia válida. El constitucionalismo social mexicano de este siglo se desenvuelve sobre este principio y ello explica los preceptos a veces meramente declarativos que el legislador introduce en el texto constitucional y que se desarrollan paulatinamente en las instituciones sociales mexicanas.

La transcripción es hermosa y tiene su verdad, pero con ella no tratamos de ocultar la enervante lentitud para la generación de empleos ni el todavía distante enlace de costa a costa y de frontera a frontera con la seguridad social en nuestra patria. Tampoco pretendemos tapar el sol con un dedo: en este neocapitalismo nuestro de cada día, independientemente del grado de desarrollo de los países, el empleo total será siempre un propósito no plenamente alcanzado; habrá cierto grado de desempleo. No nos olvidemos de eso que los economistas llaman *recomposición a escala mundial del ejército industrial de reserva*.<sup>11</sup> De aquí la importancia del derecho a la seguridad social con el seguro de desempleo y las demás prestaciones colaterales.

En fin, el análisis de estos dos derechos (al trabajo y a la seguridad social) debe hacer reflexionar a tantos gobiernos de programas económicos tecnocráticos, de programas económicos "puramente objetivos". Así, al po-

<sup>10</sup> Álvarez del Castillo, Enrique, "Los derechos del hombre y del ciudadano", en *op. cit.*, *supra* nota 2, 1979, p. 31; véase también del mismo autor, "Aspectos socioeconómicos del derecho del trabajo", en *op. cit. supra* nota 2, 1978, pp. 131-149.

<sup>11</sup> Juárez, Antonio, *Las corporaciones transnacionales y los trabajadores mexicanos*, México, Siglo XXI Editores, 1979, en especial las pp. 105 a 155.

ner el énfasis sobre la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, la Universidad Nacional Autónoma de México, nuestro instituto y los organismos copatrocinadores demuestran que no están solapando el espinoso problema de la distribución.

Los derechos sociales no son derechos subjetivos en la acepción tradicional. Se trata de una responsabilidad política, económica, social y cultural que descansa en el caso nuestro en todos los mexicanos. No es claro que se otorgue a la persona la posibilidad jurídica de que demande un empleo, el paquete clínico-asistencial o las otras prestaciones solidarias. No nos perdamos en disquisiciones. El Estado, casi por definición, no es sancionable.

No encubramos ni el problema ni la acción de fondo. ¿De qué sirve la acción aislada a través del recurso procesal que sea?