

BRAULIO RAMÍREZ REINOSO

ROCHA BANDALA, Juan Francisco y FRANCO G. S., José Fernando, *Tribunales de seguridad social* 848

carriles", se remitiera de inmediato al Departamento de Trabajo de la propia dependencia. En la misma forma se procedió, mediante circulares fechadas el 5 y el 18 de marzo de 1927, en relación con las industrias minera y textil, respectivamente.

Sin parar mientes en la inconstitucionalidad, a través del decreto de 17 de septiembre de 1927, el Presidente de la República, a la sazón Plutarco Elías Calles, formalizó la creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y de las Juntas Federales de Conciliación.

Fuertes reacciones y encendidas polémicas provocaron las anteriores medidas hasta que, el 6 de septiembre de 1929, se publicaron las reformas al preámbulo del artículo 123 constitucional, así como a la fracción X del artículo 73.

En virtud de que las reformas a la fracción X del artículo 73 de la Constitución General habían federalizado la facultad de legislar en materia de trabajo, pero no había quedado definida la jurisdicción de las Juntas Federales, ni en dicho precepto ni en el 123, por publicación del 18 de noviembre de 1942 quedó adicionada la fracción XXXI de este último dispositivo constitucional, dando competencia exclusiva a las autoridades federales en los asuntos que la misma relacionaba.

La cobertura de competencia laboral de las autoridades federales cada día se ensancha. Por razones de orden técnico, de especialización; por representar un blanco menos susceptible de corrupción; porque todos los instrumentos de regulación y equilibrio entre los factores de la producción, capital y trabajo, han sido creados dentro de la competencia de las autoridades federales, funcionando en el ámbito y a nivel nacional (Comisiones de los Salarios Mínimos, sobre Reparto de Utilidades, FONACOT, INFONAVIT, proliferación de Contratos-Ley; agregamos la capacitación y el adiestramiento), concluyen los autores insistiendo en que se debe federalizar la aplicación de la legislación laboral.

Sólo hemos de agregar, para concluir, que empaña las virtudes de este libro: la pésima revisión, casi inexistente en este caso; y, como natural consecuencia, aparece un contradictorio manejo de datos y fechas, así como graves defectos de concordancia. Recomendamos una nueva edición, corregida y actualizada.

Braulio RAMÍREZ REYNOSO

ROCHA BANDALA, Juan Francisco y FRANCO G. S., José Fernando, *Tribunales de seguridad social*. México, Cárdenas Editor, 1975, 113 pp.

Los autores pretenden demostrar, mediante este breve estudio, que ha llegado el momento de instituir en México el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de seguridad social.

Con el auxilio de Rodolfo Napoli, Rocha Bandala y Franco G. S. aclaran que los perfiles modernos de la seguridad social aparecen en la Europa Occidental a principios del siglo XIX, una vez demostrados los reducidos alcances de formas de protección social como el ahorro, el seguro privado

y la beneficencia pública. También nos informan que cupo a Alemania el honor de crear, en los años de 1883, 1884 y 1889, respectivamente, la ley de seguros contra enfermedades, la ley de seguros para prevenir e indemnizar por accidentes de trabajo en la industria y la ley de seguros sobre invalidez y vejez. El financiamiento, salvo el caso de accidentes, en que corría a cargo del patrón, se integraba por cotizaciones que, en partes iguales, aportaban éste y los trabajadores. Resaltan la constitución de un *tribunal arbitral* que desde entonces ya conocía de conflictos relacionados con dichas prestaciones, pudiéndose apelar las resoluciones ante el Departamento Imperial de Seguros. El Plan Beveridge, en la Gran Bretaña, fue un bello modelo de cobertura total en materia de seguridad social. Dentro del *New Deal*, Roosevelt "legisló" sobre seguridad social en 1935.

En México, luego de las disposiciones de José Vicente Villada en el Estado de México, de Bernardo Reyes en Nuevo León, de Aguirre Berlanda en Jalisco, del General Salvador Alvarado en Yucatán y de otros no menos valiosos intentos de cobertura parcial, se reformó, el 6 de septiembre de 1929, la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, considerando de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social; reforma que encontró eco el 19 de enero de 1943, con la publicación en el Diario Oficial de la ansiada ley, con influencia clara de la Primera Conferencia de la OIT, y después de los fallidos proyectos de Abelardo L. Rodríguez y del General Lázaro Cárdenas.

La Ley del Seguro Social de 1943 fue abrogada por la de 1973, publicada en el Diario Oficial el 12 de marzo de este último año. La nueva ley, en lo general —dicen los autores— mejora las prestaciones, perfecciona las instituciones y crea novísimas figuras de solidaridad social que son una clara muestra de independencia de la seguridad social.

Por otra parte, Rocha y Franco tratan de deslindar los alcances de la seguridad social como disciplina autónoma, pues, con matices mayores —dicen— que el propio derecho del trabajo, caracteriza a la seguridad social la tendencia a garantizar el bienestar del hombre durante toda su existencia: una serie de protecciones va más allá de la relación entre trabajadores asalariados y patrones dueños de capital. La previsión social cubre simplemente el riesgo determinado. La asistencia social, que proviene de fondos del Estado, se circunscribe a la protección pública en ciertos casos de necesidad; a diferencia de la seguridad social, que atiende necesidades de las personas desde antes de su alumbramiento y se ocupa de consecuencias que se producen después de su muerte.

El autor de la reseña cree conveniente hacer notar, más que como observación crítica, de simple matiz, el curioso caso de la previsión social, que, al extender sus alas más allá de la inmediata protección al trabajador en el área específica del trabajo, dio paso, poco a poco y sin desaparecer, a la seguridad social; es decir, la previsión social, que dio sustancia o informó a la seguridad social, actualmente es considerada como una especie de aquello a lo que dio origen. Por estas razones, la delimitación de los alcances de la seguridad social no puede ser tajante: existen numerosos casos de los llamados "de frontera".

Después de encuadrar al IMSS como un ejemplo típico de descentralización administrativa técnica, los autores analizan el recurso administrativo de reconsideración, que podrán hacer valer los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios, en los términos del artículo 274 de la Ley del Instituto, ante el Consejo Técnico de éste. El recurso es un medio de impugnación de actos *definitivos* del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Sin olvidar que el recurso de reconsideración analizado guarda estrecha relación, para efectos de improcedencia, con la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, preocupan a los autores las interpretaciones del Tribunal Fiscal de la Federación y de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje dadas en base a los artículos 274 y 275 de la Ley del Seguro Social. Se hace necesaria la transcripción de estos preceptos.

"Artículo 274. Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios, consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, acudirán en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, ante el Consejo Técnico, el que resolverá lo procedente.

El propio reglamento establecerá procedimientos administrativos de aclaración y los términos para hacerlos valer, sin perjuicio del de inconformidad a que se refiere el párrafo anterior.

Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos."

Artículo 275. Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esta Ley otorga, podrán ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sin necesidad de agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior."

La seguridad social, es innegable, constituye una rama que ha cobrado independencia teórica y funcional en nuestros días. En virtud de que el pago de cuotas, los recargos y los capitales constitutivos del IMSS han sido revestidos de un carácter fiscal (artículo 267) y asimismo, considerando que el Instituto ha sido declarado organismo fiscal autónomo (artículo 268), el Tribunal Fiscal de la Federación ha extralimitado su competencia estableciendo premisas de derecho laboral "que lógicamente influyen en la validez a reconocer o en la nulidad a declarar", amén de las forzosas incidencias en el ámbito de la seguridad social.

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por otra parte, en base al artículo 275 de la Ley del Seguro Social, cuya constitucionalidad es discutible, ventila controversias surgidas entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre prestaciones que la propia ley otorga. Hacen notar Rocha y Franco que se trata de conflictos relacionados con dificultades entre el Instituto y sus derechohabientes, no de diferencias generadas entre los factores capital y trabajo, como delimita claramente la Fracción XX del Apartado "A" del artículo 123 constitucional cuando circunscribe la materia de que se ocuparán las Juntas. Además, señalan, en virtud de que el cuerpo de dictaminadores de la Junta carece de la especialización

que la autonomía técnica de la seguridad social demanda, las resoluciones se caracterizan por su disparidad y consecuente dispersión.

Por lo anterior, concluyen los autores, debe definirse, urgentemente, la competencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de seguridad social; asimismo, recomiendan que, de las normas del Código Fiscal de la Federación vigente, sólo sean aplicables las referentes al procedimiento administrativo de ejecución, "esto es, las comprendidas en el capítulo IV del Título Tercero de dicho ordenamiento".

El autor de la reseña no puede pasar por alto la nula revisión de la obra; observación que la misma casa editora y los autores, en autocrítico examen, deberán reconocer. Se recomienda una nueva edición en la que se corrijan los innumerables errores tipográficos y el manejo contradictorio de datos y fechas.

Braulio, RAMÍREZ REYNOSO

RODRÍGUEZ CRUZ, Águeda María, *Historia de las universidades hispanoamericanas. Periodo hispánico*. 2 tomos. Prólogo de M. Ballesteros, Bogotá, Imprenta Patriótica del Instituto Caro y Cuervo, 1973, tomo I, 582 pp., tomo II, 612 pp.

He tenido oportunidad de asomarme recientemente a la extraordinaria obra de la religiosa dominica Sor Águeda María Rodríguez, sobre la historia de las universidades hispanoamericanas, que no hace mucho editaran el Patronato Colombiano de Artes y Ciencias y el Instituto Caro y Cuervo de Colombia.

Esta obra vio la luz en el año de 1973, y es trabajo de muchos años, que se inició en 1956, cuando la autora preparaba su tesis doctoral sobre la proyección universitaria de Salamanca en Hispanoamérica. La realización de esta tesis recepcional puso en contacto a la investigadora con una gran cantidad de material documental, que la autora recopiló en los principales archivos y bibliotecas de España, Roma y América Latina, y que utilizó hábilmente para la publicación de la historia de las universidades hispanoamericanas.

En esta obra, Sor Águeda estudia treinta y una universidades hispanoamericanas, fundadas durante el periodo de la dominación española. El trabajo está dividido en cuatro partes: en la primera, se tratan aspectos generales de las universidades hispanoamericanas; la segunda se refiere a las fundaciones universitarias del siglo XVI; la tercera, a las fundaciones universitarias del siglo XVII, y, por último, la cuarta parte se refiere a dichas fundaciones universitarias durante el siglo XVIII y principios del siglo XIX.

En la primera parte, la religiosa dominica presenta un estudio muy interesante de la universidad salmantiana, de donde se parte para realizar la trascendencia de Salamanca hacia las universidades hispanoamericanas. A este respecto, no debe olvidarse que la Universidad de Salamanca sirvió como modelo para la fundación de las más importantes universidades