

Derecho del trabajo	. . . . .	937
---------------------	-----------	-----

antes del Código Rocco, España, Argentina y otros. El cómplice primario es equiparado, en la pena al autor, al paso que el secundario se ve favorecido por una disminución prudencial. Se consagra la accesoriedad limitada y, en el caso de la persona física que delinque obrando a nombre o en interés de una persona moral, se la castiga aun cuando no posea las calidades penales exigidas a ésta por la figura correspondiente.

Podrá advertirse que, en términos generales, este nuevo Código Penal peruano de 1991 no contiene, en la regulación del hecho punible, normas que no equivalgan por contenido a las del Código Penal Federal mexicano y a las de la mayoría de las entidades federativas.

Álvaro BUNSTER

## DERECHO DEL TRABAJO

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El *ombudsman* y la responsabilidad de los servidores públicos en México", *Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 2, abril-junio de 1993, pp. 39-57.

El motivo de hacer la presente reseña del interesante estudio del doctor Fix Zamudio, se debe al hecho de que en escasas ocasiones ha abordado cuestiones relacionadas específicamente a sectores de trabajadores. Estudioso profundo de temas constitucionales, procesales y de derecho social, ha dedicado sus investigaciones a diversas materias y ramas jurídicas, de las cuales hemos desprendido importantes conocimientos como la que hoy dedica al derecho burocrático, rama del derecho del trabajo infortunadamente poco explorada pues se toca tangencialmente cuando se trata de derechos individuales de este sector de trabajadores. Por esta razón, hoy que se ocupa de los servidores públicos no hemos dudado en ningún momento en analizar los aspectos laborales de su tema a través de las inteligentes observaciones que nos hace en relación con la moderna institución del *ombudsman*.

Es preciso previamente anotar que el doctor Fix-Zamudio ha sido uno de los primeros investigadores jurídicos que se han ocupado del estudio a fondo de dicha institución nacida en Suecia, pero desarrollada ya en casi todo el mundo con diversos nombres y categorías como "Procurador del Pueblo", "Defensor del Pueblo," "Defensor Cí-

vico”, e incluso la denominación dada en nuestro país de “Comisión Nacional de Derechos Humanos”, nombre que han adoptado para su régimen interior la mayor parte de las legislaturas de los estados de la República para comprender un conjunto especial de responsabilidades públicas en que pueden incurrir los funcionarios y empleados del Estado en el ejercicio ordinario de sus actuaciones de carácter administrativo.

En su introducción y como capítulo específico el autor hace referencia a la reforma que tuvo lugar el año de 1982 al modificarse en forma sustancial el título IV de nuestra Constitución Federal, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, no sólo por la circunstancia de haberse modificado el nombre de “funcionarios públicos” que fue la terminología original usada por el constituyente de Querétaro, sino por el hecho de que la nueva denominación y contenido del título incluye a la totalidad de los trabajadores del Estado, independientemente de su categoría y función, conforme los tres niveles que él consigna: a) el de la responsabilidad política; b) el de la responsabilidad penal; y c) el de la responsabilidad administrativa o disciplinaria.

Expresa el doctor Fix-Zamudio que la institución del *ombudsman*:

está orientada a lograr una tutela rápida y expedita, por medio de la conciliación y la recomendación, de los derechos de los gobernados afectados por la conducta de las autoridades administrativas, por lo que la aplicación directa, o bien por medio de su solicitud, de sanciones disciplinarias o en casos extremos, de carácter penal, no entra como regla general en las funciones de ese organismo.

En otras palabras, la intervención de este funcionario tiene por único objeto sugerir o recomendar a la autoridad administrativa, el entender, corregir o proceder a enmendar cualquier irregularidad en que se haya incurrido en el desempeño de la actividad desarrollada, que afecte garantías constitucionales y viole disposiciones legales, siempre que exista solicitud para dicha intervención debidamente fundada.

Hasta qué extremo el *ombudsman* o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en nuestro caso puede intervenir en la posible responsabilidad de los servidores públicos, es lo que se dilucida en el trabajo que se comenta. El funcionario, cualquiera que sea su denominación en las distintas legislaciones que han establecido la institución para la defensa de ciertos intereses particulares, constituye “una magistratura de opinión” —según el autor— ya que sus faculta-

des esenciales consisten en recibir las reclamaciones de los afectados por la conducta de las autoridades administrativas, mediante la persuasión o la convicción que se despierte en ellas, en el sentido de hacer ver que se ha cometido una violación o se ha incurrido en una irregularidad, para procurar una solución inmediata mediante la corrección de la falta, sea o no involuntaria. De requerirlo la denuncia, deberá entonces iniciarse un breve y sencillo procedimiento, con acopio de pruebas si esto resulta necesario, a fin de que una vez completada la investigación se proceda a sugerir a la autoridad, a través de una instancia no obligatoria, proceda a la enmienda respectiva.

Puede sugerirse en caso de incumplimiento la aplicación de una determinada sanción, sobre todo cuando quede acreditada de modo irrefutable la responsabilidad de la autoridad administrativa, tal y como se aprecia en algunas legislaciones que han adoptado esta vía para hacer más eficaz la protección al ciudadano, pero esto no constituye ni debe constituir una obligación del *ombudsman* ya que su actuación ha de ser ante todo conciliadora. La imposición de sanciones en caso de responsabilidad manifiesta del servidor público o de correcciones disciplinarias, corresponde a otras instituciones del Estado y puede llegar no únicamente a la destitución del puesto sino a la aplicación de un castigo pecuniario o corporal conforme la gravedad de la falta.

¿Hasta qué extremo puede llegar la autoridad de este defensor peculiar? Del contenido del estudio se desprende (ya que el autor sólo hace referencia a algunos ejemplos) que, bajo ciertas situaciones, el *ombudsman* puede tener entre sus facultades específicas la de solicitar a la autoridad competente la aplicación al servidor público de una determinada sanción por incumplimiento de la recomendación sugerida, ello si el procedimiento para el cual se encuentre expresamente autorizado incluye llevar al cabo este tipo de solicitud; pero nada más, pues su función no es persecutoria sino mediadora entre el afectado y la autoridad.

El citado procurador debe tener como única facultad, al dictar sus resoluciones, señalar a la autoridad competente la responsabilidad que encuentre en la conducta del servidor público, con el fin de que ésta actúe como juzgue procedente, ya sea apercibiendo al infractor, aplicándole una sanción administrativa, denunciando sus actos a la autoridad penal y ordenando el resarcimiento de los daños y perjuicios que haya sufrido el afectado.

HERNÁNDEZ OLIVA, Gretel, "El Código de Trabajo y la legislación laboral cubana", *Revista Cubana de Derecho*, La Habana, año XVII, núm. 35, pp. 15-58.

Presenta la doctora Gretel Hernández Oliva, especialista del Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social del gobierno de Cuba, una interesante síntesis de la legislación laboral de su país, que inicia con un breve esquema sobre los orígenes y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sus órganos y sus funciones, para examinar a continuación los objetivos de las normas internacionales de trabajo en varias categorías, que comprenden desde el capítulo de los derechos humanos contenidos en los diversos convenios y recomendaciones que han sido aprobados por la conferencia, pasando por la política social del empleo y condiciones de trabajo que ha seguido la mencionada organización, hasta la administración del trabajo y la seguridad social. Explica a continuación, en este mismo proemio, la forma en que el gobierno cubano ha sometido a ratificación y posterior aprobación las normas internacionales a través del Consejo de Ministros y el Consejo de Estado, quienes ajustan un Decreto-Ley, con apoyo en la Ley número 73 de fecha 9 de agosto de 1983, cada uno de los convenios aprobados y ratificados.

Resulta interesante conocer que son ya noventa los convenios que han entrado a formar parte de la legislación del trabajo de Cuba y que comprenden los siguientes rubros: a) la libertad sindical y la protección de los derechos de sindicación; b) el trabajo forzoso y la abolición del trabajo forzoso (convenios números 29 y 105 de la OIT); c) la igualdad de oportunidad y de trato remunerativo en trabajadores hombres y trabajadoras mujeres, así como menores de edad; d) sobre la política de empleo, el servicio de empleo y las agencias retribuidas de colocación; e) sobre condiciones de trabajo (salarios, jornadas, descansos, vacaciones, etcétera) y algunos trabajos especiales como el de los transportistas, el de los trabajadores de las minas de carbón, el de panaderos, la cerusa y el benceno; f) sobre administración del trabajo, en particular la inspección laboral, la preparación de estadísticas y el trabajo en la administración pública; g) en materia de seguridad social todo lo relativo al ambiente de trabajo en talleres y oficinas; seguridad e higiene en los centros de trabajo; la protección a la maternidad; indemnizaciones en casos de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales; así como otros aspectos de atención a la salud; h) reglas para el trabajo de mujeres y menores; i) reglas relacionadas con trabajadores migrantes, trabajadores

indígenas y el trabajo tribal que en Cuba se encuentra muy bien organizado; y j) lo que en el Código de Trabajo cubano se denominan categorías especiales de trabajadores, que comprende el trabajo de la gente de mar, el trabajo en los muelles, el trabajo portuario y el trabajo de los pescadores.

Resulta asimismo de interés la forma en que las asociaciones de trabajadores de la República de Cuba han exigido ciertos beneficios laborales que les han permitido suscribir aceptables convenciones colectivos con la administración pública, cuyo cumplimiento se observa rigurosamente por ambas partes. Además, participan en el desarrollo de los distintos elementos que integran el sistema de protección e higiene del trabajo; colaboran en la introducción y perfeccionamiento de medidas concernientes a la organización del trabajo; así como la distribución de los fondos de estímulo material, tanto individual como colectivo.

Es conveniente recordar que la Constitución cubana establece entre sus principios políticos, sociales y económicos del Estado, que el poder del pueblo se sustenta en la alianza de los obreros con los campesinos y otras capas de trabajadores urbanos; al igual que por mandato constitucional, el secretario general de la Central de Trabajadores de Cuba, forma parte del Consejo de Ministros y tiene asiento en el Comité Ejecutivo de dicho organismo. Ello permite a la mencionada central proponer leyes y reglamentos, los cuales, independientemente de que puedan quedar o no en los estatutos de la organización obrera, se aplican sin distinción a trabajadores manuales e intelectuales, así como a otros oficios profesionales y cualquier actividad productiva.

Con base en este recordatorio, agreguemos que el análisis hecho por la doctora Hernández Oliva de los diversos convenios que forman ya parte de la legislación del trabajo de Cuba han tenido un tratamiento muy peculiar, no sólo por constituir para la legislación obrera de este país, parte del Plan Único de Desarrollo Económico y Social del Estado en vigor; sino debido al hecho de que en tales convenciones se ha apoyado la legislación cubana para ofrecer protección integral a los derechos de los trabajadores cubanos. Así por ejemplo, en materia de empleo el convenio número 122 relativo a la política de empleo, ha tenido un carácter promocional muy amplio con el objeto de estimular el crecimiento y desarrollo económico. Los convenios números 100 y 111 correspondientes a las determinaciones internacionales sobre igualdad de oportunidades y de trato en el trabajo han quedado formando parte del Código del Trabajo

de dicho país bajo el principio de que no existirá distinción alguna de raza, color, sexo, religión, opinión política u origen nacional o social, en la obtención de empleos para la satisfacción de las necesidades generales del trabajador y su familia.

En cuanto a la formación profesional, no sólo el convenio número 42, sino varias recomendaciones de la OIT han sido tomadas en consideración para establecer un sistema nacional de educación obrera que comprende: a) educación general, politécnica y laboral; b) la educación profesional y técnica que tenga por objetivo la formación de jóvenes como trabajadores calificados y técnicos medios en numerosas especialidades; c) la educación de adultos, complementaria de la escolarización de todos los trabajadores y amas de casa, a fin de promocionar sus conocimientos para el trabajo; y d) la creación de un subsistema para impulsar en todos los niveles y modalidades de la enseñanza primaria, media y especial, la formación de personal calificado.

No podríamos extendernos en las consideraciones que hace la autora respecto de varias otras convenciones internacionales ya ratificadas por el gobierno de Cuba, por lo que basten los ejemplos señalados para apreciar el interés del estudio al que se ha avocado.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

PARROC, Alec L., "La seguridad social: Un gran designio amenazado de transformarse en pesadilla", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol. 111, núm. 4, 1992, pp. 445-468.

A partir del estudio que por cuenta del gobierno británico, realizó sir William Henry Beveridge sobre la seguridad social, en 1942, la acción internacional en torno a esta materia no sólo ha alcanzado enorme difusión, sino que al presente no existe país que en una u otra forma, bajo programas o sistemas de diversa naturaleza, haya puesto en ejercicio acciones políticas o privadas dirigidas a atender esta gran tarea de beneficio colectivo. No quiere decir la afirmación anterior que no hubiesen existido entonces soluciones varias para atender cuestiones de salud de trabajadores e incluso de sus familias, sólo que éstas no habían sido sistematizadas y mucho menos aún incorporadas a la legislación nacional, congruentes con el principio sustentado en la Carta de las Naciones Unidas y la adopción inserta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el sentido de que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y

la cooperación internacional la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

El doctor Parroc, que fuera miembro prominente del Departamento de Salud y Seguridad Social del Reino Unido, ofrece, en el artículo que se comenta, un panorama de la evolución de la seguridad social en el mundo, partiendo de los primeros intentos realizados por el gobierno alemán a principios del presente siglo para implantar un régimen legal que atendiera los riesgos de los trabajadores y las contingencias de la vejez, pero que al mismo tiempo instituyera agencias de colocación y bolsas de trabajo en procuración de empleo, por considerar desde esa época que la cooperación tripartita de empresarios, trabajadores y autoridades gubernamentales, permitiría el desarrollo de instituciones que atendieran accidentes, enfermedades y pensiones de vejez o incapacidad.

La idea alemana la adoptó Randolph S. Churchill, padre de Winston S. Churchill, cuando fuera electo miembro del parlamento inglés, quien presentó un interesante programa para ayudar a los trabajadores a combatir la miseria y prever las contingencias humanas. Otros países a su vez iniciaron una importante legislación en torno a la seguridad social, como fueron Nueva Zelandia, Australia, Francia, Italia, Bélgica y Estados Unidos de América, motivo por el cual, según el autor, al discutirse en la parte XIV del Tratado de Versalles la cuestión de la protección del trabajador y su familia, ninguna oposición hubo para incluirla en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo que, desde sus orígenes, ha otorgado preferente atención a las cuestiones relacionadas con todos los aspectos que hoy abarca la seguridad social internacional.

Recordemos por ello, el postulado básico de la OIT:

La seguridad social —expresa— es la seguridad que proporciona la sociedad a través de organismos apropiados, contra ciertos riesgos a los que sus miembros están expuestos. Estos riesgos son esencialmente contingencias contra las cuales el individuo de escasos recursos, no puede hacer frente eficazmente por sus propios medios, ni puede preverlas, ni siquiera en colaboración estrecha con sus compañeros. Es característico de estas contingencias que ponen en peligro la capacidad del trabajador para mantenerse a sí mismo y a su familia con salud y decoro.

Fue con base en estas ideas que a partir del año de 1945, fecha de terminación de la Segunda Guerra Mundial, las instituciones de seguridad social no sólo proliferaron en el mundo sino que gradual-

mente fueron ampliando y mejorando sus servicios hasta alcanzar un grado en que se han visto obligadas a detener y limitar su expansión dado el elevado costo que han alcanzado los servicios asistenciales en olvido de los regímenes de seguro social propiamente dichos. Tal es la idea capital sustentada por el doctor Parroc en su análisis. Varios factores —según él— han conducido a un profundo cambio institucional; por una parte la llamada política preventiva que ha llevado al Estado a presentar un panorama de incapacidad económica para atender los crecientes servicios que hoy demandan las instituciones de seguridad social; por otra parte la eliminación contra residentes extranjeros a quienes se han extendido todos estos servicios, casi sin costo alguno, por ser los elementos de más baja capacidad en la escala social; en tercer lugar el fomento de la movilidad profesional que ha traído como resultado un mejor y más elevado nivel de vida de los trabajadores y que por lo mismo ha llevado a éstos a exigir mejores servicios, más oportunidad de atención a la salud y mayores beneficios de desempleo y retiro. En otras palabras, la seguridad social se rige hoy por criterios más cuantitativos en relación con el gasto público.

La progresiva adopción de nuevas normas ha provocado tan considerable aumento en los gastos de la seguridad social —agrega el autor— que ha hecho urgente la necesidad de encontrar una manera más sensible y significativa que permita abandonar la actual práctica institucional para sustituirla por otra que, sin dejar de ser suficiente y eficaz, permita cierto desahogo económico al Estado para poder atenderla. Desgraciadamente la idea de Beveridge en el sentido de que la seguridad social debe expresar la aspiración de brindar una vida libre de necesidades o de “aliviar el estado de necesidad” ha debido ser abandonada en la búsqueda de una definición uniforme más flexible que se aproxime en lo posible al logro del anterior objetivo primordial.

Ante el amago universal de que el gasto de seguridad aumente de modo inexorable, resulta conveniente acercarse lo más al contenido del convenio número 102 de la OIT, en el cual se sugiere que, si bien es cierto los regímenes de seguridad de los medios de vida deben aliviar el estado de necesidad e impedir la miseria, éstos deben organizarse bajo el sistema general del seguro obligatorio, en el cual los asegurados que hayan cumplido con las condiciones exigidas tendrán derecho, en los casos previstos por la ley, al disfrute de todas las prestaciones vigentes. Las necesidades que no estén cubiertas por el seguro social obligatorio las atenderá la asistencia social implantada

por los gobiernos. Los sistemas de seguridad sólo deben tener por objeto conceder asistencia médica curativa y preventiva, garantizar medios de subsistencia por incapacidades permanentes debidas a riesgos profesionales y mantener servicios instituidos por un acto legislativo.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

VERANO PÁEZ, Luis Francisco, "La economía solidaria en América Latina", *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal*, Madrid, año X, núms. 25-27, otoño de 1992, pp. 87-97.

Con motivo de la celebración de los "500 años de América", denominación que el INAUICO dio a la Conferencia Internacional que tuvo lugar en la ciudad de Valencia, España, durante julio del año 1992, se presentó una serie de trabajos de varios intelectuales de España y América Latina, recogidos en un solo volumen, todos ellos de gran interés, pero algunos más relacionados con la materia laboral que otros, dedicados a la economía de mercado y a la economía social, al desarrollo económico y a la financiación del desarrollo, al igual que una sección dedicada en particular al panorama sobre la mujer iberoamericana. Esta circunstancia nos ha llevado al comentario del excelente estudio del profesor Verano Páez, secretario general de la Confederación Latinoamericana de Cooperativas y Mutuales de Trabajadores (COLACOT), debido a la interesante información que contiene su ponencia, la cual sería importante conocer a quien se dedica al análisis de las relaciones laborales.

El propósito de la confederación ha sido, de dos años a esta parte; constituir la comunidad latinoamericana de naciones para contribuir, al lado de los megabloques de las potencias mundiales (la Comunidad Europea, Estados Unidos de América, el del Pacífico, auspiciado por Japón), al equilibrio del desarrollo humano, la ecología y la paz mundial; propósito que juzgamos loable pues, mientras mantengamos a nuestros países latinoamericanos en un plano independiente, continuaremos siendo víctimas ya no del imperialismo del pasado, pero sí de tales megabloques. Construir —dice el autor— las bases del futuro, por una parte, con la comunidad mundial, de la otra, a través de políticas económicas, sociales y culturales que aseguren el bienestar y la convivencia es el reto que nos presenta la humanidad para el próximo milenio.

Varios son los propósitos enunciados en el programa de la confederación, hábil y suscintamente tratados en el trabajo que se comenta, pero dedicaremos nuestra atención a tres de ellos, seguros que, de su conocimiento general, surgirá el deseo de conocer la importante labor que se ha echado a costas esta institución; el relativo al sector de la economía del trabajo; el dedicado a la economía solidaria y el capítulo de los retos del movimiento que deberán llevar a cabo los trabajadores, ya que el proyecto pretendido obligaría a una modificación de varios de los esquemas orgánicos funcionales y de reivindicaciones tradicionales por las cuales ha luchado con denuevo la clase obrera.

El mercado de la economía solidaria ha alcanzado tal importancia en el sector iberoamericano, que baste tan sólo recordar que cuenta con poco más de cuatrocientos millones de seres a quienes el avance del neoliberalismo ha sumido en un grave conflicto social del todo anti-humano y antidemocrático. Cree por ello el profesor Verano Páez que, si nuestro segmento poblacional se sustenta sobre nuestra propia base social y económica, conformada por todas las formas asociativas, laborales, cooperativas, mutuales y similares que en América Latina representan alrededor de sesenta mil empresas, con un número aproximado de asociados a los cuarenta millones y una incidencia social y económica de ciento cincuenta millones de personas, el reencuentro con los principios que le dieron origen a nuestras sociedades, el afán de libertad y respeto por lo cual escucharon nuestros libertadores, al igual que el ordenamiento jurídico y político democrático que nos legaron, representan en su conjunto la mejor garantía de éxito para el sector.

Cinco principios asigna el autor a la economía solidaria: 1) La necesaria democratización del Estado por medio de nuevas constituciones en las que se declara a nuestras naciones como estados sociales de derecho donde el centro, razón y fin, sea el hombre, el trabajador, la familia y el municipio; 2) el derecho del trabajo como eje supremo de la nueva economía, pasando del trabajo salarial al trabajo asociado; 3) el derecho de la economía solidaria que garantice la protección y fomento por parte del Estado de los recursos naturales y técnicos como ente del bien público; 4) el fomento a la cultura solidaria como forma de contrarrestar la cultura individualista, explotadora y violenta del orden actual; y 5) la democracia real a fin de asegurar a todos los ciudadanos el derecho de participar en la gestión de la sociedad y el Estado.

De esta manera podrán generarse bienes y servicios para doscientos millones de personas que actualmente se encuentran en el nivel de pobreza absoluta, será posible mantener el poder adquisitivo de los trabajadores, ahuyentar la llamada economía informal que asola a toda América Latina, podrá contribuirse a evitar en mayor grado el descenso del nivel de vida de la clase media y se ofrecerá la conveniente seguridad que exige la inversión interna y externa, medio indispensable para garantizar un crecimiento económico constante y equilibrado. Este proyecto permitirá en cada país la formación y capacitación de cuadros de conducción social y política, al igual que de cuadros técnicos empresariales, conforme a los cuales las organizaciones de trabajadores podrán combatir con capacidad y eficiencia cualquier obstáculo que se interponga.

Considera nuestro informante que la economía solidaria en América Latina permitirá mayor fuerza social en el continente, pues la carencia actual de identidad ideopolítica de los trabajadores y en general de nuestros pueblos han impedido el desarrollo, han contribuido a crear una medrosa transferencia tecnológica, de capitales y mercados, que sólo la construcción de un sólido sector solidario podrá contribuir a modificaciones sustanciales de carácter social y económico. La creación de un sistema comercial internacional así como de un poder organizado de la clase trabajadora, construirá el único real e instrumento propio que sea capaz de abrir el camino hacia nuevas formas productivas. Cree, fundadamente, que no es avasallando la dignidad humana en América Latina, sino impulsando la economía solidaria, como nuestras comunidades podrán orientarse hacia un nuevo mundo en el que campee el respeto hacia la persona y la dignificación del trabajo.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

## HISTORIA DEL DERECHO

ANNINO, Antonio, "Prácticas criollas y liberalismo en la crisis del espacio urbano colonial. El 29 de noviembre de 1812 en la ciudad de México", *Secuencia*, México, núm. 24, septiembre-diciembre de 1992, pp. 121-158.

Este trabajo, que forma parte de una investigación mayor sobre las "formas históricas del estado en América Latina", intenta demostrar,