



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO
Y LA SEGURIDAD SOCIAL”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A**

OSCAR REBORA GONZALEZ

MEXICO, D. F.

1976



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi Abuelo Alberto:

Quien con su grandeza moral, supo guiarme, enseñandome el camino del estudio, de la honradez, de la dedicación y la lealtad.

A mi Abuela Elena:

Quien con su amor y comprensión, ha luchado para hacerme hombre útil y -- de provecho.

A mis padres Oscar y Elena:

Ejemplo de trabajo y dedicación al estudio, que los llevó al triunfo,

A mi hermana Lourdes Patricia:

Con inmenso cariño,

A mi hermano Alberto:

Con profundo agradecimiento a quien con su -- grandeza de alma supo - darme en momentos difíciles fortaleza espiritual y alientos para luchar,

A mi tía Coco:

Con cariño, agradecimiento y admiración por su vida ejemplar.

A mis Tíos y Primos,

**Al Sr. Licenciado Enrique
Tapia Aranda:**

**A quien brindo mi agrade-
cimiento por su valiosa ayu-
da en la realización del --
presente trabajo.**

A mis Maestros:

**Con mi reconocimiento -
por la enorme labor que
realizan en bien de los -
alumnos.**

A mis Compañeros y Amigos:

**Con quienes he convivido
momentos tan importantes
de mi vida.**

INDICE

CAPITULO I. - CONCEPTO DEL DESEMPLEO.

- A. - Introducción**
- B. - Empleo, Desempleo y Subempleo**
- C. - El Derecho al Empleo y la Ley Federal del Trabajo,**
- D. - La Estabilidad en el Trabajo,**

CAPITULO II. - CAUSAS DEL DESEMPLEO.

- A. - Consideraciones generales.**
- B. - Mercado Negro en el Empleo**
- C. - Cláusula de Exclusión**
- D. - Huelga**
- E. - Cierre de fuentes de Trabajo,**
- F. - Rescisión por causas Imputables al Trabajador o al Patrón,**

CAPITULO III. - PREVISION Y POSIBLES SOLUCIONES AL PROBLEMA DEL DESEMPLEO.

- A. - Soluciones posibles en materia Económica y la Intervención de la Iniciativa Privada,**
- B. - Soluciones posibles en Materia Jurídica,**
- C. - Soluciones posibles en Materia de Política Social,**

CAPITULO IV. - OBJETIVOS.

- A. - Seguro Médico**
- B. - Seguro del desempleo a la luz del Artículo 123 Constitucional y la Ley del Seguro Social,**

CONCLUSIONES.

CAPITULO I. - CONCEPTO DEL DESEMPLEO

A. - Introducción.

B. - Empleo, Desempleo y Subempleo

C. - El Derecho al Empleo y la Ley Federal del Trabajo.

D. - La Estabilidad en el Trabajo.

A). - INTRODUCCION.

El progreso socio-económico de México se ha reflejado en diversos aspectos, dentro de los que destacamos el incremento demográfico como consecuencia del alto índice de natalidad y la reducción de los índices de mortalidad que ha provocado la política médico-asistencial del Estado.

La mayor expansión de la población y el desfazamiento que existe en el desarrollo de los recursos productivos ha ocasionado, aparte de una injusta distribución de la riqueza, un problema en cuanto a igualdad de oportunidades educativas y de este panorama se ha derivado un fenómeno cada vez -- más creciente de desempleo y subempleo que reclama la atención del Estado para contrarrestar las consecuencias socio-económicas muy serias que provoca, junto con la tensión social que se incrementa cada día.

Otro punto de vista de gran importancia en esta problemática social, es la necesidad de efectuar un análisis en la distribución de ingresos por sectores económicos en nuestro país, pues como es de saberse, en México existen diversos-

sectores económicos como por ejemplo el sector de servicios el agropecuario, el industrial, el eléctrico, etc., los cuales varían de acuerdo al índice de empleos con los que cuenta cada uno y existen sectores que acumulan un exceso de población económicamente activa que agotan los recursos materiales y humanos de la producción, dejando sin ocupación a un gran porcentaje de los miembros de la población anteriormente mencionada, por lo que surge la necesidad de promover soluciones de desconcentración de sectores incrementando tanto fuentes de trabajo como inversión en sectores donde no existe un exceso demográfico. Es decir, debe existir un equilibrio de productividad en los distintos sectores económicos del país; pues vemos el caso del sector de servicios que cuentan con una saturación de población, lo que trae como consecuencia lógica en primer término el subempleo y posteriormente la desocupación total en esa área.

Así pues, México necesita un reajuste económico en cuanto al desarrollo de sus factores de producción, la necesidad de efectuar una política de seguridad social adecuada a nuestro sistema económico que cuente con buen financiamiento y una proyección social progresista.

El problema del desempleo en México, es un factor determinante para la cristalización del progreso económico y social del país y por ello existe la obligación de estudiar las causas que originan esta problemática social, así como las posibles soluciones en base a una política de planeación por parte del Estado y la colaboración de la iniciativa privada. El Estado cuenta con los elementos socioeconómicos y políticos para encaminar al país a la paralización de este cáncer social que afecta la economía del mismo.

También surge la necesidad de recurrir a reformas legales para que aquellas personas que cuentan con un empleo tengan una mayor seguridad, así como reglamentar en previsión de aquellas que carecen del mismo,

México, como toda entidad política autónoma, se debe a las necesidades de su pueblo; necesidades que se manifiestan principalmente en su aspecto económico. ya que son múltiples los recursos naturales de nuestro país, los cuales debiendo ser manejados de acuerdo a una política de seguridad social y de desarrollo económico, han sido desviados a intereses netamente personales que arrojan como consecuencia inminente la desproporción económica en los estratos sociales,

una baja en los factores de producción, una inseguridad en la inversión así como la fuga de capitales hacia el extranjero - de lo que resulta como consecuencia lógica la escasez de fuentes de trabajo en los diferentes sectores económicos del país - y crea una superpoblación urbana que se autodestruye por la carencia del sustento diario, provocando todo esto miseria, delincuencia, insalubridad, promiscuidad, analfabetismo, etc.

De todo lo anteriormente mencionado resalta la importancia y gravedad del problema de que me propongo tratar; y justifica mi inquietud por buscar las causas del mismo, sus posibles soluciones y la forma de prevenirlo, dentro de nuestro sistema jurídico y sus posibilidades de evolución, así como también la responsabilidad de que deben hacer conciencia los funcionarios públicos y los dirigentes de la iniciativa privada, pues ellos cuentan con los instrumentos idóneos para hacer frente al problema.

B). - EMPLEO, DESEMPLEO Y SUBEMPLEO.

Para poder analizar el problema del desempleo y la política de seguridad social en México, es necesario conocer las diversas acepciones de los términos empleo, desempleo y subempleo.

EMPLEO. - El empleo es el tiempo utilizado por un individuo para producir algo. Es la fuerza de trabajo que produce, que crea un estado de bienestar social, de progreso, de tecnificación, el cual bien encauzado y cumpliendo sus objetivos representa la fuerza económica de un estado, y refleja el soporte social del país.

Por otra parte es un símbolo de superación económica tanto para el individuo como para el País, es un incremento productivo, es un bien socioeconómico.

La capacitación para el desarrollo del trabajo demuestra la inquietud por parte de los trabajadores de superar las fallas que se encuentran en el mismo, así como para rendir el máximo de su capacidad contando con un apoyo financiero en base a la buena productividad resultante de la misma pre-

paración, y con ello exigir la creación de nuevas fuentes de trabajo que garanticen el buen logro del esfuerzo realizado, pues el individuo al conocer más de la materia en la que trabaja tiende a producir más, elevando los índices tanto en calidad como en cantidad, obteniendo un excedente en el incremento productivo el cual va a respaldar las nuevas fuentes de trabajo que los mismos van a exigir.

Por otra parte, el trabajador que dedica sus horas al desempeño de sus labores, es un empleado que cuenta con una mente sana, con ganas de producir; mientras que aquellos que involuntariamente no cuentan con un trabajo determinado enfocan sus energías a un malestar social como es la delincuencia, causando un estado de inseguridad tanto en lo social, como en lo político y en lo económico, es por ello que mencioné anteriormente que el empleo causa bienestar social, y esto apoya la justa demanda de que la población en edad de producir cuente con una ocupación, lo que se obtendrá de la creación de nuevas fuentes de trabajo, así como con la ampliación de las ya existentes, con base en una mayor productividad que las respalde; cumpliéndose así con valores del derecho como son la seguridad jurídica, el bien común y sobre todo la jus-

ticia.

Es oportuno hacer notar que, desde un punto de vista netamente económico, el término empleo abarca cualquier actividad productiva, tanto aquella que se desarrolla dentro del marco de una relación obrero-patronal, como la que se realiza en ejercicio de una actividad libre no sujeta a la dirección y dependencia de un tercero; conforme a ello queda englobada cualquier actividad libre, no sujeta a la dirección y dependencia de un tercero, conforme a ello queda englobada cualquier actividad, ya se desarrolle en el campo de la agricultura, de la industria, de los servicios, etc. En correspondencia esta idea, debo señalar que la creación de nuevas fuentes de ocupación, debe darse en todos los planos y en todos los campos, pues de limitarla tan sólo al trabajo subordinado, corremos el riesgo de solucionar parcialmente un problema económico, y las soluciones parciales no son propiamente soluciones, sino paliativos, en tanto que dejan vivo el problema.

DESEMPLEO. - Si al empleo lo definimos como el tiempo utilizado por un individuo en la producción de bienes económicos, congruentes con tal acepción debemos entender por desempleo la carencia de una actividad productiva, entendiéndose

la capacidad para realizarla.

En la mente de muchos autores el desempleo es la cantidad de tiempo no utilizado; o sea que no se ocupa el tiempo aprovechable que un individuo debe encaminar al -- logro de fines económicos. Considero que tan excepción es ambigua y engloba a dos diferentes fenómenos económicos, que aunque participan de rasgos comunes poseen características que los distinguen; en concreto me refiero al desempleo y al no empleo. Ambas situaciones participan del común denominador de que no existe actividad productiva, pero se diferencian en que en el desempleo se desperdicia tiempo utilizable para producir y en el no empleo la actividad potencial no es apta para la producción.

Dentro del fenómeno del no empleo queda englobado el tiempo que se dedica a descanso, actividades creativas, la actividad de la población que no está en edad de producir, las personas que dependen económicamente de otra en función de la ayuda indirecta que le prestan para estar en posibilidad de producir. -- Así pues el no empleo se caracteriza porque la actividad en él -- comprendida, en sí misma no es susceptible de producir. --

Volviendo al tema central, y una vez efectuada la somera distinción a que antes aludí, cabe señalar la existencia de diferentes tipos de desempleo. En primer lugar tenemos la existencia de un desempleo voluntario, que es aquel que por causas imputables al desempleado no se realizan actividades productivas. Dentro de esta categoría encontramos a aquellos que tienen una fuente de ingresos que le permiten subsistir, aquellas personas que generalmente trabajan y por circunstancias especiales en un momento dado dejan de producir, como lo son los ausentistas, los huelguistas y los enfermos.

En segundo lugar debemos señalar la existencia de un desempleo involuntario, en el que, como contrapartida del anterior, las causas del mismo no le son imputables al desempleado. Este tipo de desempleo se genera por varios factores, entre los principales se puede mencionar el factor tecnológico en el cual el avance de la ciencia hace a un lado la mano de obra substituyéndola con maquinaria, y se deja a dichas personas en desempleo; otro factor importante lo es la pérdida de mercado, lo que ocasiona baja en la producción y por tanto necesidad de efectuar un recorte de personal.

Considero que no es necesario profundizar más en las

clasificaciones existentes respecto del desempleo, pues la -- antes anotada me basta para los fines de esta tesis, como más adelante se hará notar.

SUBEMPLERO. - Es aquella actividad que tiene ocupada a una persona, ocupacion que es de baja productividad y de bajos ingresos, o bien una actividad ocasional y no permanente -- aún cuando sea de alta productividad.

El subempleo es un fenómeno intermedio entre el empleo y el desempleo; reviste características visibles tanto en el grupo de empleados y el de desempleados, y ello obedece a que el fenómeno que nos ocupa es una etapa de transición entre el pleno empleo y el desempleo total.

El que sea una etapa de transición es fácilmente comprensible, por lo menos en lo que se refiere al paso a un desempleo involuntario, ya que una persona al dejar de pertenecer al grupo de empleados, busca una actividad que le proporcione ingresos para subsistir, antes de quedar ubicado en un desempleo total. Desde el punto de vista económico no es más que una -- reacción natural del hombre que no quiere dejar de emplearse y -- que evita una actividad no productiva.

El fenómeno del subempleo tiene mayor incidencia -- en los países en vías de desarrollo que en los industrializados, en virtud de que estos últimos cuentan con mayor número de fuentes - de trabajo.

El problema del subempleo no es tan grave como el - del desempleo, en tanto que se siguen produciendo bienes o servi- cios que proporcionan un ingreso. La gravedad del problema del - subempleo consiste precisamente en lo que antes hice notar, de -- que es una etapa de transición hacia el desempleo y en bajo nivel - de ingresos que proporciona, lo que provoca igualmente las nefas- tas consecuencias de miseria, delincuencia, insalubridad, promi- s_ cuitud, etc., aún y cuando la gravedad sea menor; pero ello no -- autoriza a desatender el problema, porque si al fin y al cabo lo -- que se pretende es solucionar los efectos perjudiciales que ocasio_ na el desempleo, atendiendo este y desatendiendo aquél se deja -- parcialmente vivo el problema y sus consecuencias.

Por ello es menester atender ambos fenómenos, por_ que a última instancia producen consecuencias similares, procuran_ do encontrar causas y ver la manera de prevenir y remediar el -- problema.

C). - EL DERECHO AL EMPLEO Y LA LEY FEDERAL
DEL TRABAJO.

"Las relaciones económicas, la proyección del hombre hacia sus semejantes para tratar de obtener por el esfuerzo -- todos los medios económicos necesarios para satisfacer las -- necesidades, hacer surgir otro de los derechos fundamentales del hombre, Otro de los derechos que provienen de su propia-naturaleza, es el Derecho al Trabajo". (1)

El trabajo, como atinadamente lo sostiene Colson, (2) es el empleo que hace el hombre de sus fuerzas físicas y morales para la producción de riquezas o de servicios; dicho en otras palabras, es la función de la vida personal de cada uno - que sirve para procurar a la sociedad de los bienes y los ser- vicios que le son necesarios o útiles.

El trabajo es una función esencial de la naturaleza huma- na, por él, el hombre se educa a sí mismo, exterioriza sus -- fuerzas, las proyecta en la naturaleza, fecunda las cosas. No debemos perder de vista que el trabajo tiene también una fun--

(1). - Francisco Porrúa Pérez. - Doctrinas Políticas de las Garan-
tías Individuales. Pág. 21, 22, México, 1961.
(2). - Curso de economía Política, Pág. 126. París, 1924.

ción social, ya que mediante él, se ponen las bases materiales y espirituales de la vida en sociedad; la hace posible, la sostiene, perfecciona y enriquece, y que a medida que se multiplican los bienes y servicios que proporciona el trabajo la vida social se amplía e intensifica. (3).

Precisamente porque el hombre vive en y de la sociedad, tiene el deber de trabajar; y éste deber encuentra su fundamento en dos situaciones de orden natural.

El primer fundamento lo encontramos en el hecho de que cada persona es el primer responsable de su propio sustento y de de su familia; y el único medio lícito de conseguirlo es el trabajo, por lo menos para la mayoría de los hombres. En efecto, el ser humano necesita de muchos bienes y servicios para vivir en el nivel de decoro que exige su dignidad; - estos bienes y servicios ordinariamente la naturaleza no los brinda de una manera directa e inmediata al hombre, ya que éste debe transformar con su trabajo los productos que le -- brinda la tierra y ese hecho se confirma con tan sólo apreciar que los alimentos, el vestido, las viviendas, etc., no le son ofrecidos espontáneamente por la naturaleza en su forma y condiciones requeridas para sus necesidades.

(3).- José María Guix. El Trabajo, Pág. 220, Madrid, 1967

El segundo fundamento lo encontramos en la obligación que tiene todo hombre de procurar su perfeccionamiento personal. Para probar éste aserto Guix recurre al siguiente razonamiento: "Todo hombre tiene el deber estricto de evitar los efectos perjudiciales de todo cuanto atenta de alguna manera contra los valores físicos, espirituales y morales de su personalidad. Tradicionalmente la holgazanería ha sido considerada como la madre de todos los vicios. Ahora bien, la forma práctica de combatir la ociosidad es el trabajo". Aún y cuando el razonamiento antes transcrito fundamenta la conclusión desde un ángulo negativo, creo que eso no es un obstáculo que desmerezca la veracidad del mismo. Y es que el trabajo, como actividad que procura bienestar, actualiza las virtudes potenciales del hombre.

Así pues, el pleno desarrollo de la personalidad, el bienestar, sólo pueden conseguirse gracias al trabajo; sin el trabajo de las generaciones pasadas y de las generaciones presentes, el nivel de vida que tenemos en la actualidad no existiría.

Como complemento del deber de trabajar, existe el --

derecho al trabajo. Antes de definir lo que entiendo por derecho al trabajo y las consecuencias que éste implica, debo decir que la mayor parte de los tratadistas distinguen entre derecho al trabajo y derecho a trabajar. Este último lo entienden como la facultad inviolable del individuo de desplegar la propia actividad siempre que uno quiera; en otras palabras, el derecho - natural que todo hombre tiene de utilizar su trabajo, que en la mayoría de los casos es el medio indispensable para el sostenimiento de la vida propia y de la familia. En tal orden de ideas el derecho a trabajar no es más que una consecuencia lógica del derecho a la vida, ya que el trabajo es el medio normal que tienen la mayoría de los hombres para asegurar eficazmente el derecho a vivir.

En cambio el derecho al trabajo se ha entendido como la facultad de exigir de un tercero, ordinariamente el Estado, un empleo cuando no se tiene ninguno y existe necesidad de él.

En tal supuesto toda persona tiene derecho al trabajo, y la razón estriba en los mismos fundamentos respecto del deber social de trabajar; si el hombre tiene el deber de trabajar es obvio que el orden objetivo existente debe permitirle trabajar, ya que resultaría una contradicción afirmar la existen-

cia de un deber cuyo cumplimiento resulta imposible.

El derecho al trabajo es una forma de ser del derecho a trabajar; pero no debemos atenderlo en el amplísimo sentido de que, en virtud de él, cualquier persona puede exigir de otra determinada un empleo, o bien una indemnización en caso de no querer o no poder darles una ocupación retribuida.

Tampoco podemos negar la grave obligación que pesa sobre el Estado, en el sentido de crear un ambiente económico social en el cual todos los que lo necesiten o deseen puedan trabajar. Dicha obligación tiene su fundamento en la propia misión que el Estado debe desarrollar; en efecto, si consideramos que la desocupación es un mal social que acarrea graves peligros, que el pleno empleo es un bien público y que el Estado tiene el deber de excitar lo primero y fomentar lo segundo, no me queda sino concluir que, con vistas al bien común, el Estado está obligado a crear un ambiente socioeconómico apropiado para que todo individuo esté en aptitud de trabajar.

Debo aclarar que el derecho al trabajo no es en todos los casos un derecho subjetivo público actualizable. Sólo lo

es cuando cada individuo se halla imposibilitado de conseguir trabajo por su cuenta. Con base en estas consideraciones debe distinguirse dos supuestos: a). - Cuando cada quien por sus propios medios está en posibilidad de conseguir trabajo; y b). - Cuando los medios individuales son insuficientes para conseguirlo.

Sólo es en el segundo de los casos cuando se actualiza el derecho subjetivo público anteriormente aludido; y es en ese caso cuando el estado está directamente obligado, ya no tan sólo a crear las condiciones necesarias para proporcionar el pleno empleo, sino también a proporcionar a dichos individuos una ocupación remunerada o un subsidio de paro, más conocido como seguro del desempleo.

Fuera de ese caso, el estado cumple su misión creando las condiciones socioeconómicas adecuadas y, además, limitándose a la función de subsidiaridad, la que exige una legislación y una acertada política económica y fiscal, a través de las cuales se coadyuva en la creación y otorgamiento de puestos de trabajo y se garantice una remuneración suficiente. Dentro del campo de acción específico del estado, éste debe realizar más obras públicas que, además de ser de interés común, proporcionan nuevos puestos de trabajo.

En resúmen, debo decir que el estado tiene el deber de procurar la prosperidad pública; y éste deber implica solucionar el problema del desempleo a través de la política económica, con el fin de que todas las personas hábiles puedan trabajar. Sólo en caso de que los medios individuales sean insuficientes para conseguir u otorgar un empleo, el estado debe proporcionarlo directamente, o bien otorgar una pensión de desempleo.

Casi todas las legislaciones de los diversos países han reconocido el derecho al empleo. El primero en hacerlo fué el Gobierno Francés, el 26 de febrero de 1848, cuando a raíz de una demanda popular creó los Talleres Nacionales para dar ocupación a cien mil personas.

México no constituye una excepción; en la Constitución Federal de 1857 y después en la de 1917 consagra el derecho a trabajar en el Artículo 4o., cuando ordena que a ninguna persona se le impida dedicarse a la actividad que elija, siempre y cuando sea lícita. Esta garantía es de libertad de hacer, aún cuando expresamente no consigna la obligación del Estado a proporcionarle empleo.

El derecho al Trabajo también ha encontrado reconoci-

miento expreso en nuestra legislación; el artículo 30. de la Ley Federal del Trabajo dispone que el trabajo es un derecho y un deber sociales. Comentado dicho precepto, el doctor Mario de la Cueva dice que con dicho artículo se quiere significar el que " la sociedad tiene derecho a esperar de sus miembros un trabajo fítil y honesto, y por esto el trabajo es un deber, pero el reverso de este deber del hombre, es la obligación que tiene la sociedad de crear condiciones sociales de vida que permitan a los hombres el desarrollo de sus actividades". El maestro de la Cueva no aclara como puede reclamar se al Estado o a la sociedad el cumplimiento de esa obligación.

D). - LA ESTABILIDAD EN EL TRABAJO.

La estabilidad en el trabajo es una figura jurídica que ha sido desarrollada en el Derecho del Trabajo; es una garantía social estatuida en beneficio de los empleados sujetos a la dirección y dependencia de un patrón.

Dicho Instituto Jurídico puede enunciarse de la siguiente manera: Es la figura que garantiza la permanencia del trabajador en un empleo, y como consecuencia de ello la seguridad de un salario y de los beneficios de la seguridad social.

La estabilidad en el trabajo da confianza plena y real a los hombres, pues tienen la plena convicción de que la satisfacción de sus necesidades vitales no dependerá de la arbitrariedad de otros hombres, pues aquella persona que no cuente con la estabilidad en su trabajo y la seguridad espiritual que esta proporciona, no se le puede exigir dedicación y superación en sus actividades en virtud de la intranquilidad que los amaga.

Para el maestro MARIO DE LA CUEVA la estabilidad en el trabajo es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución única --

mente de la voluntad del trabajador, y sólo excepcionalmente de la del patrono (causa justificada de despido) del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, -- que hagan imposible su continuación. (4)

De la definición anterior se concluye que la estabilidad en el trabajo es un derecho para el trabajador y nunca -- un deber para él, pues como puede desprenderse del espíritu del artículo 5o. Constitucional, la estabilidad en el trabajo depende de la voluntad del trabajador, y es un deber para el patrono. De esto se infiere la existencia de cierta seguridad en el empleo con el objeto de evitar despidos arbitrarios intímados por mero capricho; la estabilidad libera al trabajador de la incertidumbre y de la desesperación.

La estabilidad acarrea beneficios no tan sólo para -- los trabajadores, aún cuando esta figura se halla instituido -- en su beneficio; también proporciona ventajas a los empleados. En efecto, la continuidad y permanencia del trabajador en una empresa ayuda a mantener una buena producción, cualitativa y cuantitativamente, evita desperdicio de tiempo en -- el aprendizaje y capacitación de los nuevos empleados y pro-

duce un cierto amor al trabajo que se desempeña; todo ello - repercute en el progreso de la empresa.

En México existe una gran preocupación, que es la de tutelar la continuidad en las relaciones de trabajo, preocupación que se traduce en otra de mayor jerarquía, la de evitar el desempleo y los males sociales que esto acarrea. Esta -- fue sin duda la idea que inspiró al Constituyente permanente para consagrar en el artículo 123 Constitucional, el derecho de los trabajadores a no ser removidos de su empleo sino por - causas graves, situación que no es otra cosa que el derecho - a la estabilidad del empleo y de los beneficios que este trae - para el trabajador.

Este derecho del que hemos venido hablando, se encuentra plasmado en nuestra Constitución Federal en los siguientes términos:

ARTICULO 123. - El Congreso de la Unión, sin contra-venir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

a).- Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y, de una manera general , todo conu

trato de trabajo:

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. 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 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 conyuge, 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;

B0. - Entre los poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y su trabajado-

res:

IX. - Los Trabajadores sólo podrán ser suspendidos - o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley. En caso de sepración injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de suspensión de plazas, los -- trabajadores afectados tendrán derecho a que se les - otorgue otra equivalente a la suprimida o la indemni- zación de Ley;

Como se aprecia facilmente, dichos textos constitucio- nales garantizan la estabilidad en el trabajo; pero la - garantfzan en medida distinta. La fracción XXII del -- apartado A. garantiza una estabilidad relativa, en tan- to que autoriza al legislador a determinar en que casos el patrón no está obligado a la reinstalación; en tanto que la fracción IX del apartado B garantiza una estabilidad absoluta, pues a diferencia de la otra disposición, el- Estado está obligado a instalar en cualquier caso en que demuestre que el despido fue injustificado, pues aún -

en el caso de supresión de plazas está obligado a --
proporcionar otra equivalente a la suprimida.

No tiene caso para los fines de esta tesis ahondar más en el presente tema; baste a manera de corolario, el subrayar que la estabilidad en el empleo tiene en México protección a nivel constitucional, está reconocida como un derecho del hombre y encuentra apoyo también en la legislación secundaria.

CAPITULO II. - CAUSAS DEL DESEMPLEO

- A. - Consideraciones generales**
- B. - Mercado Negro en el Empleo.**
- C. - Cláusula de Exclusión**
- D. - Huelga**
- E. - Cierre de fuentes de trabajo**
- F. - Rescisión por causas imputables al trabajador o al Patrón.**

A).- CONSIDERACIONES GENERALES. -

Las ciudades constituyen sin duda alguna, la manifestación más completa de la organización que ha creado la humanidad, característica primordial del "zoon político". Es en éstas donde se ha propiciado el desarrollo de casi todos los adelantos tecnológicos, sociales, informativos, creación de obras artísticas, etc., así como también graves problemas entre los que se cuentan el desempleo, la marginación, la contaminación, las grandes aglomeraciones, entre otros.

Por esto es que las ciudades sienten una necesidad política y socio-económica, ya que como mencione anteriormente son el escenario de muchos problemas casi siempre concentrados, y una aspiración inmensa de progreso y desarrollo.

La distribución de la población en un territorio determinado está condicionada ya sea por factores socio-económicos o políticos, ya sea por el medio ambiente y, porque no, por una -- tecnología predominante.

En la actualidad nuestro país enfrenta un serio problema de explosión demográfica que nos convierte en una nación con un crecimiento poblacional desproporcionado que a mediano plazo puede resultar incontrolable por la vía democrática; actualmente

nuestro índice de natalidad es de un 3,5% anual, lo que significa que cada 20 años duplicáremos nuestra población.

Tal proporción es mayor al crecimiento y desarrollo de nuestra industria.

Sigue siendo válida en su concepción general la afirmación vertida hace mucho tiempo por el economista "MALTHUS" en el sentido de que la población crece en proporción geométrica, en tanto que los recursos para satisfacer las necesidades crecen en una proporción aritmética. Entendiéndose por estos que dichos recursos no son suficientes para satisfacer las necesidades de los hombres, así como las de sus familias.

El problema demográfico en nuestro país es un desajuste de índole económico así como social, en virtud que dicha sobrepoblación agota los empleos ya existentes, exigiendo ampliación de los mismos, así como la creación de nuevos centros de trabajo; lo cual no se ha podido realizar en virtud de que tenemos una insipiente y mala industria, la cual no crece al parejo de las necesidades de nuestra población.

Aunque los países desarrollados se enfrentan también al mismo problema; es evidente que el desempleo afecta con - - -

más rigor a países en vías de desarrollo como el nuestro, agobiados por la presión de la alta tasa de natalidad y la no intervención de la mujer en las actividades económicas, aportando sus esfuerzos al mantenimiento de su hogar para su beneficio y el de su país.

Entre 1950 y 1960 la población económicamente activa -- (constituida por las personas de 12 años y más de edad que en el periodo de referencia se encontraban ocupadas, así como las que tenían una situación de desocupación abierta), aumentó en un millón 887 mil personas; entre 1960 y 1970, ese aumento fue de 2 millones 858 mil personas, y para la década 1970-1980 el aumento calculado será aproximadamente de 7 millones 400 -- mil. Lo que significa que México debe promover una mejor -- inversión con mayor seguridad jurídica para obtener mejores resultados en la producción, la cual debe ser equilibrada con el aumento demográfico del país.

Entre 1970 y 1974 la población económicamente activa -- aumentó en dos millones 600 mil personas, en cuanto que generaron en ese lapso solamente un millón 600 mil empleos, lo que significa que solamente se lograron 400 mil empleos por -- año, teniendo anualmente 650 mil personas más dentro de la-

población apta para producir.

De lo anteriormente señalado se observa que la aguda demanda de empleos es provocada por el crecimiento de nuestra población a una tasa media anual del 3.5% mucho mayor que el incremento medio anual de nuestra fuerza de trabajo que es del 2.3%. Además es importante señalar que existe un gran porcentaje de jóvenes en nuestra población actual, cuya incorporación a la fuerza de trabajo es más acelerada que el mismo 3.5% del crecimiento poblacional. (5)

De la misma característica se concluye que de los 60 millones que integraron nuestra población en 1975 hubo aproximadamente 16 millones que demandaron empleo y que el desempleo fue de un 17% o sea de 2 millones 720 mil desocupados, lo que significa que debe haber una mayor inversión para crear nuevas fuentes de trabajo que respalden a los desocupados.

El maestro Luis Pazos en su obra "Actividad y Ciencia Económica" señala que "En México el problema del desempleo es crónico. Mientras que en los Estados Unidos un desempleo del 6 al 7% de la población económicamente activa, representa un gran problema, en nuestro país vivimos con un 40% de de-

(5) Datos obtenidos del centro de estudios del sector privado - en el Ejecutivo de Finanzas, agosto, 1975 pag. 13, México,

empleo y subempleo sin que se hable de crisis o colapso económico."

"En México, según fuentes oficiales, sólo el 27% de la población es económicamente activa".

Con esto se demuestra que México cuenta con una población económicamente activa baja, lo que significa una insipiente producción.

En efecto nuestra industria está en una etapa de desarrollo, la cual necesita mayor incremento para satisfacer las necesidades presente y futuras de México. Necesita una política de desarrollo dinámico, en la cual debe existir inversión, capacitación, preparación, motivación, tecnología adecuada a la materia de que se trate, lo que provocaría una adecuada producción, para promover con dicho incremento productivo más empleos que nivelen el desequilibrio económico entre los factores de la producción y de consumo en relación con la necesidad ocupacional.

Otro factor que genera el desempleo en nuestro país es la mala distribución del ingreso, pues esto significa que el mismo está repartido en forma injusta, correspondiendo una

mayor proporción a las clases minoritarias que detentan la --
mayoría de los bienes de producción.

Es importante señalar, que el desequilibrio del desarro-
llo regional nos conduce al desempleo así como a un subem --
pleo, en virtud del crecimiento parcial de los diversos secto-
res económicos, saturándose aquellos que proporcionan mejo-
res beneficios, propiciando concentración sobre todo en los --
centros urbanos, abandonando las tareas del campo, resultando
por lógica una baja en la producción agrícola, así como aglome-
ramiento y desocupación en los sectores de las grandes urbes.

En los últimos años nos hemos percatado del avance tec-
nológico de la humanidad, creando un sin fin de máquinas que -
substituyen a la mano de obra en virtud de que representan a -
los empresarios un menor costo en relación al volúmen de pro-
ducción; en efecto a las empresas les cuesta tener una máquina
que produce lo que varios empleados; siendo ésta otra causa --
que genera desempleo precisamente en virtud de que la tecno-
logía substituye a la mano de obra. Es decir la tecnología debe
servir para la superación y progreso de la industria más no -
para la substitución de la mano de obra.

La tecnología como factor que influye en la productividad se encuentra íntimamente ligada a la acumulación del capital; pues la renovación del capital va acompañada generalmente de un mejoramiento técnico. Técnica que es empleada para un desarrollo industrial la cual debe fomentar mayores beneficios a los trabajadores y creación de centros de trabajo para aquellos que no lo tienen.

Además es necesario que dicha tecnología cuente con el manejo de personas capaces, pues de lo contrario serían bajos los beneficios que ofrecería dichas máquinas, perjudicando los fines económicos de alguna empresa la cual en un momento determinado se podría ver en la necesidad de reducir el personal creando desempleo.

Otro aspecto de suma importancia en este fenómeno, es el hecho de que en empresas que cuentan con sindicatos fuertes, tiende a disminuirse la creación de nuevas plazas, en cambio en aquellas donde existen sindicatos débiles hay mayor creación de empleos, en virtud que existe mayor confianza por parte de los patronos, pues es evidente que los empresarios sienten mayor seguridad en cuanto tratan con sindicatos débiles o fácilmente manejables.

Otro grupo de factores que han influido en esta problema tica social en primer término son el bajo nivel de educación que poseé nuestra población, lo que acarrea menor número de opor tuidades para encontrar empleo, en virtud de la ignorancia en la que viven la mayoría de nuestros habitantes. En un alto porcentaje el desempleo o subempleo son sinónimos de incapacidad para el trabajo.

Posteriormente tenemos la escasez de trabajadores tecn camente calificados, los cuales deben ser los guas de muchos, para encaminar a un buen desarrollo técnico a nuestro país.

También tenemos la falta de planificación de los recursos con lo que cuenta nuestro país para satisfacer sus necesidades, pues es necesario determinar los objetivos cuantitativos y cuali tativos del empleo, para poder desarrollarlo adecuadamente.

Una idónea política fiscal puede conducir al país al logro de las metas económicas que exige una vida humana digna y decorosa. Pero muy importante es hacer notar que una mala política fiscal, que tenga por sólo fin una mayor percepción de ingresos para el erario y olvide los fines extrafiscales o para fiscales que pueden lograrse con el concurso de ella, puede conducir al país a la bancarrota; al cierre de fuentes de trabajo, a establecer las condiciones menos propicias para el es

tablecimiento de menos fuentes de empleo. A manera de ejemplo, ya para significar la importancia y trascendencia que tiene una política en el problema del desempleo, baste señalar que la autorización para que los empresarios amorticen o deprecien en forma demasiado acelerado sus activos combinando con un alto impuesto sobre las remuneraciones pagadas, contribuye en gran forma a agravar o provocar el problema del desempleo. Debo también señalar que la falta de una adecuada política de incentivos fiscales, de altos impuestos a la producción y en la falta de creación de nuevos centros de trabajo.

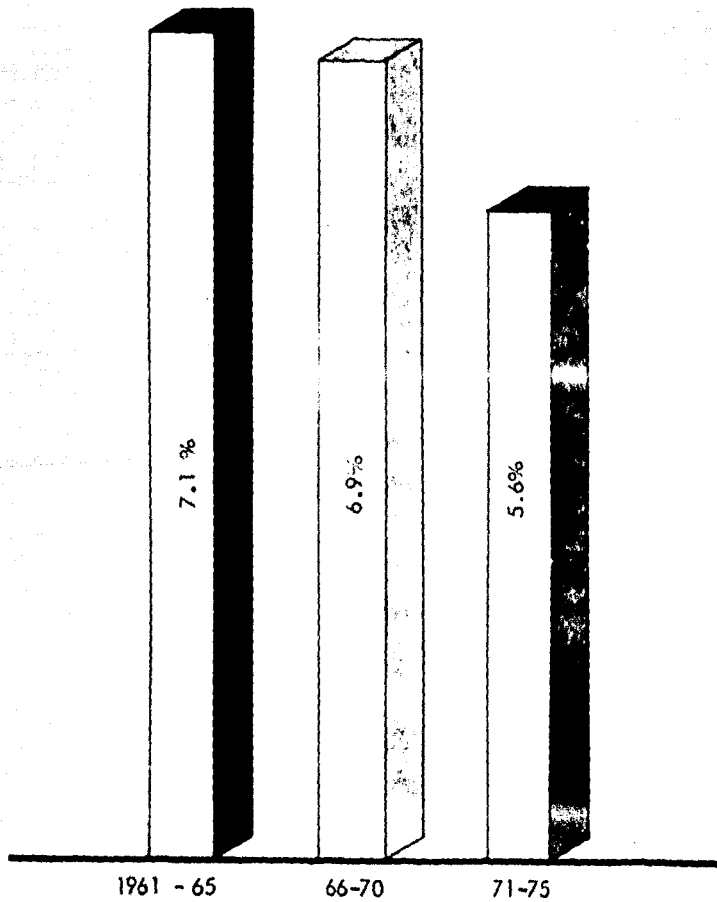
En materia de política económica no se debe permitir que continúe la situación de la inflación que padece nuestro país, la espiral inflacionaria no abate el nivel de desempleo sino que lo aumenta, ya que los ahorros que son invertibles en actividades productivas creadoras de empleo se dedican con la inflación a actividades especulativas de mercancías, casas y terrenos, a la producción de artículos suntuarios o no necesarios, que permiten mayores utilidades o huyen al exterior por temores cambiarlos.)6(

En si el problema del desempleo es un fenómeno que debe prevenirse y resolverse para un buen desarrollo del país; y

6(Ernesto Fernández Hurtado, El Sistema Bancario y la coyuntura financiera. Revista Ejecutivos de Finanzas, año 1975 pág. 22 México.

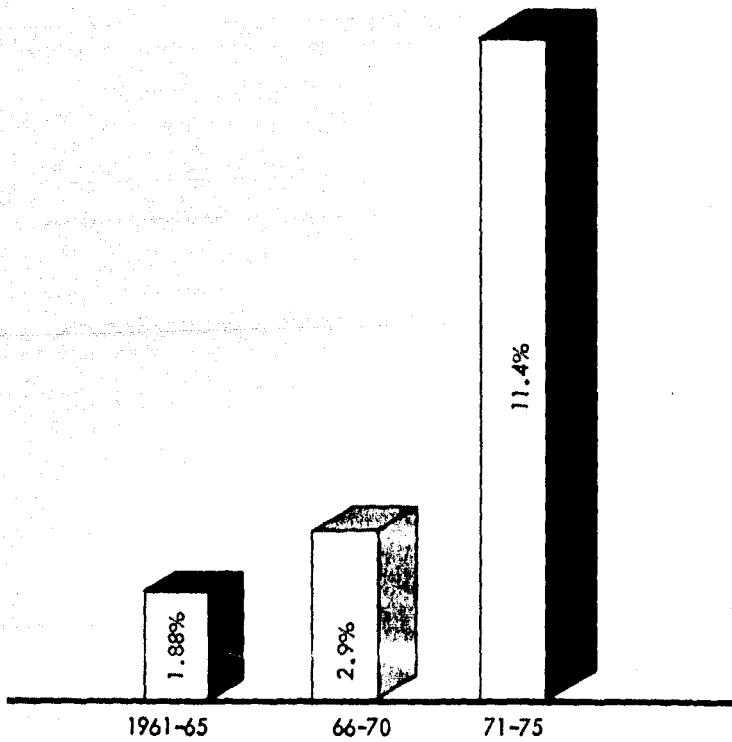
**el Estado así como la iniciativa privada tiene elementos para
paralizar ésta problemática a base de una buena planificación
socio-económica,**

MEXICO
INDICE DE CRECIMIENTO ECONOMICO
PRODUCTO NACIONAL BRUTO (PRECIOS CONSTANTES)
AUMENTO PORCENTUAL PROMEDIO



Fuente: Banco de México.

MEXICO
AUMENTO DE PRECIOS
COSTO DE LA VIDA
PORCENTUAL PROMEDIO.



Fuente: Banco de México.

B). - MERCADO NEGRO EN EL EMPLEO.

Dentro de los factores que general el desempleo así como el subempleo en nuestro país, podemos anotar el mercado negro del empleo, el cual consiste en una limitación al buen desempeño de las actividades laborales que debe desarrollar el trabajador; limitación que coarta parcialmente determinados beneficios a que tiene derecho el trabajador.

Debido a la gran demanda de empleo existente en México, hay ciertas personas, que en virtud de su posición socio-económica y aprovechándose de ésta, exigen a las personas que les solicitan trabajo una determinada cantidad de sus salarios como condición para emplearlos. Condición por demás lesiva y explotadora que es consecuencia de una desigualdad jerárquica desde un punto de vista tanto social como económico, y del incremento demográfico que a su vez trae aparejada la demanda de empleo.

Como todo mercado negro que se encuentra al margen de todo cause legal, el del empleo tiene especiales repercusiones en el campo económico y jurídico, ya que además de ser una causa del desempleo es una situación que da origen a la

evasión de impuestos, al igual que al supuesto trabajador no se le otorgan las garantías y prestaciones de trabajo a que tiene derecho.

Jurídicamente el mercado negro del empleo acarrea determinadas consecuencias que imposibilitan al Órgano Jurisdiccional exhortado a impartir justicia, en virtud de que, como se mencionó en el párrafo anterior, el supuesto trabajador no tiene ninguna relación directa con la Empresa o Patrón que lo emplea, no por ende estos últimos pueden lograr el no hacerse acreedores a las sanciones que para el efecto señala la Ley de la materia.

Para la sociedad, las consecuencias son también nefastas creandose un sentimiento de inconformidad, puesto que por una parte está la necesidad de trabajo de la Población económicamente activa desocupada y por el otro la inequitativa e injusta contra prestación que por sus servicios paga el patrón; y como sabemos en toda sociedad en la que se vive inconforme, las relaciones, no sólo entre obreros y patrones sino también entre Gobernadores y Gobernantes, se vuelven inelásticas y tirantes.

C). - CLAUSULA DE EXCLUSION.

Para entender de una manera adecuada y objetiva, la --
cláusula de exclusión, debo abordar un análisis sobre el sin-
dicato, ya que la referida cláusula únicamente es aplicable -
donde existe una organización sindical.

"El sindicato es una organización social de auto ayuda-
que se apoya sobre la libre asociación". (7). Los sindicatos
como cualquier organización de auto ayuda, se constituyen -
para defender y fomentar los intereses de grupos amenazados -
por otros más poderosos.

El sindicalismo, como todo hecho histórico, se produjo
en medio de crisis y tensiones. (8) El sindicalismo nace en -
Inglaterra a raíz de la Revolución Industrial, extendiéndose -
rápidamente a los demás países. Las naciones "afectadas" ra-
pidamente reaccionan contra los gremios de obreros; Francia
los prohíbe en 1791, Inglaterra en 1799, España en 1814.

(7). - Messner. Etica General y Aplicada, pág. 274, Madrid, 1969.

(8). - Juan García Nieto y José María Díez Alegua. El Sindicato-
pág. 819, Madrid, 1967.

Por eso se afirmó antes, que el sindicalismo nació en medio de crisis y tensiones, pues desde sus comienzos se movió en la clandestinidad; después un período de tolerancia; y por último el reconocimiento jurídico, en Inglaterra en 1871, en Francia en 1884 y en España en 1887.

En nuestros tiempos el sindicato es una institución legalmente reconocida y fomentada. México no constituye una excepción; el artículo 123 constitucional apartado "A" fracción XVI y apartado B fracción X se reconoce la libertad de asociación sindical; y en el artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo se define al sindicato como la asociación de trabajadores (también de patrones) constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses.

La anterior definición coincide en esencia con la que proporciona el maestro Pérez Botija, (9) conceptuándolo como "una asociación de tendencia institucional que reúne a las personas de un mismo oficio para la defensa de sus intereses profesionales".

Más completa es la definición de Durand, (10). Donde con

(9). - Curso de Derecho del Trabajo, Madrid, pág. 338

(10). - Tra-tité de Droit du Travail, pág. 40 París, 1956.

sidera al sindicato como "una agrupación en la que varias personas que ejercen una actividad convienen poner en común, - de una manera durable y mediante una organización interior- sus actividades y una parte de sus recursos para asegurar la defensa y representación de su profesión y mejorar sus condiciones de existencia."

La libertad de asociación sindical encuentra su base en las mismas raíces de la naturaleza humana; descansa en la naturaleza social del hombre, en virtud de la cual cada uno busca apoyo en sus semejantes. Viene a mi mente aquellas palabras de las Sagradas Escrituras (II). "Mejor es que esten dos juntos que uno sólo; porque tienen la ventaja de su compañía: si uno cayera, le sostendría el otro. ¡Hay del solo que -- cuando cayere no tiene quién lo levante!. Así pues la libertad de asociación sindical reposa en el derecho que tiene toda persona a asociarse para llevar a cabo en común unas actividades concretas que sola no puede realizar.

Como ya se dijo, el sindicato es una organización de -- auto ayuda; su finalidad se orienta hacia la promoción de los intereses de sus miembros; sus tareas son la regularización del mercado laborar y el mutuo apoyo en especiales situacio-

(II). - Eclesiastes 4, 9, 20.

nes de emergencia. En síntesis, los sindicatos de trabajadores tienen como mira la protección y defensa de sus agremiados frente a la empresa. Son una institución de clase.

Siendo la principal finalidad del sindicato la anteriormente señalada a muchas personas no deja de causar extrañeza el que nuestra legislación regula la llamada cláusula de exclusión.

Es la fracción VII del artículo 371 donde establece dicho instituto en los siguientes términos:

Artículo 371. - Los estatutos de los sindicatos contendrán

VII. - Motivos y procedimientos de expulsiones y correcciones disciplinarias. En los de expulsión se observarán las normas siguientes.

a). - La asamblea de trabajadores se reunirá para el sólo efecto de conocer de la expulsión.

b). - Cuando se trate de sindicatos integrado por secciones el procedimiento de expulsión se llevará a cabo ante la asamblea de la sección correspondiente, pero el acuerdo de expulsión deberá someterse a la decisión de trabajadores de cada una de las secciones que integran el sindicato.

c). - El trabajador afectado será oído en defensa, de conformidad con las disposiciones contenidas en los estatutos,

d). - La samblea conocerá de las pruebas que sirvan de base al procedimiento y de las que ofrezca el afectado,

e). - Los trabajadores no podrán hacerse representar ni emitir su voto por escrito.

f). - La expulsión deberá ser aprobada por mayoría de las dos terceras partes del total de los miembros del sindicato.

g). - La expulsión sólo podrá decretarse en los casos -- expresamente consignados en los estatutos, debidamente comprobados y exactamente aplicables al caso.

Por su parte el artículo 395 de la Ley Federal del Trabajo establece:

Artículo 395. - En el contrato colectivo podrá establecerse que el patrón admitirá exclusivamente como trabajadores - a quienes sean miembros del sindicato contratante. Esta cláusula y cualquiera otras que establezcan privilegios en su favor, no podrán aplicarse en perjuicio de los trabajadores que no formen parte del sindicato y que ya prestan sus servicios -

en la empresa o establecimiento con anterioridad a la fecha en que el sindicato solicite la celebración o revisión del contrato colectivo y la inclusión en el de la cláusula de exclusión.

Podrá también establecerse que el patrón separará del trabajo a los miembros que renuncien o sean expulsados del sindicato contratante.

El artículo 413 de la Ley Laboral estipula que en el contrato-ley podrán establecerse las cláusulas a que se refiere el artículo antes transcrito.

En las terminaciones antes apuntadas se regula en nuestra legislación la cláusula de exclusión. Se ha dicho en la defensa de la misma, que la cláusula de exclusión tiene por fin mantener depuradas las filas del sindicato y proteger su integridad y unidad internas.

No dudo que en las cláusulas de exclusión y admisión -- puedan lograr tales fines; tampoco pongo en tela de juicio la importancia de la integridad y unidad interna del sindicato, ni la conveniencia de separar a un trabajador de un sindicato por un elemento nocivo del mismo; todos ellos son postulados que exige la justicia. Pero pienso que es totalmente contrario

a, la equidad el privar a un hombre de su trabajo por el sólo hecho de ser separado de un sindicato. Recordemos el derecho que toda persona tiene al trabajo; la necesidad que se tiene del sustento propio y del de la familia; que muchas veces ésta es la única fuente de ingreso; que el desempleo de una persona puede poner en peligro la unidad e integridad de una familia - valores por demás loables. Además, la exclusión del sindicato (sin separación del empleo) puede ser solución suficiente para conservar los valores que se protegen en el instituto a estudio sin que sea necesario causarle más perjuicios al trabajador.

En mi opinión, los textos legales que reglamentaron el cese con motivo de la exclusión de un sindicato, pueden tildarse de inconstitucionales. En efecto, el artículo 123 apartado A fracción XXVII inciso h), de la Constitución Federal considera como condición nula cualquier estipulación que implique renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero. Ahora bien recordemos que la estabilidad en el empleo es un derecho estatuido en beneficio de los obreros; que el cese con motivo de la exclusión contraría el derecho a la estabilidad consagrada en beneficio a los trabajadores; luego tal cláusula es nula al contrariar el mandato constitucional.

Del análisis anterior concluyo que el cese con motivo de la exclusión de un trabajador de un sindicato, es una causa que origina desempleo y con el todos los males sociales que le siguen.

D). - LA HUELGA.

En opinión de MESSNER (7) la huelga consiste en que los empleados se nieguen a trabajar con la intención de causar pérdidas a los patrones para forzarles a acceder a sus demandas de mejora de trabajo y salario. En la mayor parte de los casos, la huelga es una medida extrema para obtener las condiciones contractuales que se pretenden, o bien el cumplimiento de las ya pactadas, una vez que no se hayan obtenido por la vía del convencimiento.

La huelga, pues, es la abstención colectiva y concertada del trabajo con el fin de inducir a los empresarios a acoger las exigencias de los trabajadores (12). En este sentido, la huelga es una manifestación de la lucha de clases (13). El eminente maestro Enrique Tapia Aranda (14) coincide en esencia con la definición antes vertida: el maestro Tapia Aranda se pronuncia en este sentido: "La huelga debe definirse como la acción colectiva y concertada de los trabajadores para suspender las labores en una o varias negociaciones, con el objeto de alcanzar el mejoramiento de las condiciones de trabajo, o sea, que dicho movimiento o movimientos aspiren a satisfacer algunas de las condiciones apuntadas en el artículo 450 de la Ley Federal del Trabajo". Las definiciones en co-

mentario deciden únicamente en que la primera habla de abstención y la segunda de acción, pero coinciden en los elementos esenciales.

Nuestra constitución Federal (15) consagra el derecho de huelga y le asigna como objeto el conseguir el equilibrio -- contra los diversos factores de la producción, armonizando -- los derechos del trabajo con los del capital; y en caso de los trabajadores al servicio del estado impone como requisito para la procedencia de la huelga, el que se violen los derechos del trabajador de una manera general y sistemática.

Nuestra Ley Federal del Trabajo, para considerar como existente una huelga, exige que se satisfaga alguno de los siguientes requisitos; que tenga por objeto conseguir el -- equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital (concepto-constitucional de licitud de la huelga); que tenga por objeto obtener la celebración del contrato colectivo o del contrato ley -

(7).- Ob. cit. pág. 276

(12).- FERNANDO GUERRERO. La Empresa Madrid; 1967, pág. 781).

(13).- Angel Berna, Antonismo social y factores de la solución. Madrid, 1968, pág. 941).

(14).- Derecho Procesal del Trabajo. México, 1976, pág. 213).

(15).- Artículo 123, apartado A, fracciones XVII y XVIII y apartado B fracción X.

y la revisión de los mismos; o que tenga por objeto exigir el cumplimiento de los contratos antes aludidos; o que tenga por objeto exigir el cumplimiento de las disposiciones legales sobre reparto de utilidades; o apoyar una huelga que tenga alguno de los objetos anteriores. Además, para que puedan suspenderse las labores por causa de una huelga, es necesario que la suspensión realice por la mayoría de los trabajadores, siendo necesario que el emplazamiento de la huelga se dirija al patrón con seis días de anticipación a la fecha anunciada para la suspensión de las labores. Dándose alguno de los requisitos señalados, la huelga será existente.

El artículo 445 de la Ley Federal del Trabajo considera que la huelga es ilícita cuando los huelguistas ejecuten actos violentos contra las personas o las propiedades, y en caso de guerra tratándose de establecimientos o servicios que pertenezcan al Gobierno.

Por último el artículo 446 del ordenamiento legal en comentario, considera como huelga justificada a aquella cuyos motivos son imputables al patrón.

Para considerar los efectos de la huelga en relación al desempleo, debemos considerar tres supuestos: huelga justi-

ficada, huelga inexistente y huelga ilícita.

El caso de la huelga justificada es aquel cuyos motivos son imputables al patrón; presupone la existencia y la licitud de la huelga. Este es el caso más sencillo, pues aún y cuando este tipo de huelga produce un desempleo temporal; subsanable en sus consecuencias económicas por la obligación que tiene el patrón de admitir en el trabajo a los huelguistas y a pagarles el salario correspondiente a los días que hubiera durado la huelga; el único caso en que el patrón no está obligado al pago de salarios es el de la huelga de adhesión o solidaridad, razón que impone la equidad en virtud de que los motivos de la misma no le son imputables al empleador.

El segundo caso que debemos contemplar es el de la huelga inexistente; una huelga es inexistente, como ya se dijo, --- cuando no se da alguno de los objetos señalados en el artículo 450 del Código Laboral o cuando no se da el requisito de mayoría de trabajadores exigido por el número 451 en su fracción II.

Declarada la inexistencia de la huelga por la autoridad competente, los trabajadores deberán a regresar a laborar dentro de las veinticuatro horas siguientes; en este caso el -

patrón no está obligado al pago de salarios correspondientes al tiempo que duró la huelga, pero sí está obligado a admitir en el empleo a los trabajadores. En caso de huelga inexistente subsiste el problema de desempleo temporal sin que desaparezcan los efectos económicos perjudiciales para los trabajadores, pero el problema queda subsanado con la obligación patronal de admitir a laborar a los trabajadores.

Dentro del género de huelga existente debo referirme a un caso particularmente grave; el previsto en la fracción II del artículo 463 de la Ley Federal del Trabajo. Dicho dispositivo regula el caso de que los trabajadores no acaten la resolución de la junta por la que se declare inexistente la huelga, y como consecuencia de esa actitud omisiva mantengan la suspensión de las labores. En este caso se darán por terminadas las relaciones de trabajo, salvo causas justificadas que deberán acreditarse. El caso aquí contemplado produce en toda su integridad el problema del desempleo; en este sentido puede considerarse como causa del mismo y de las consecuencias perniciosas que a dicho fenómeno le siguen.

Por último de abordar el problema planteada por la declaración de inexistencia de una huelga. El artículo 465 de la Ley -

Federal del Trabajo dispone que si la huelga es declarada ilícita, se darán por terminadas las relaciones de trabajo de los huelguistas. Esta es una sanción severa que castiga el hecho de que se hayan ejecutado actos de violencia en contra de personas o propiedades y aún cuando pienso que la sanción es extremadamente grave pues puede dar lugar a situaciones injustas (V. gr. que se castigue a todos por el hecho de que la mayoría hubiere efectuado actos violentos), pero también pienso que en algunos casos se justifica ya que la violencia, en un estado de derecho, no es medio para conseguir o hacer efectivo un derecho; pienso también que dada la ambigüedad del texto - en comentarío, puede prestarse a crear situaciones inequitativas. Justa o injusta, equitativa o inicua, adecuada o inadecuada, la sanción impuesta es otra causa del problema del desempleo que aqueja a nuestro país.

E). - CIERRE DE FUENTES DE TRABAJO.

El cierre de las fuentes de trabajo es otra de las causas que, en mi concepto, origina el problema del desempleo; consecuencia por demás lógica si consideramos los efectos económicos que trae aparejados el cierre de una empresa.

Nuestra legislación laboral regula en detalle los procedimientos y las causas mediante las que el patrón puede proceder al cierre de una empresa o de un establecimiento; es en los artículos 427 y 434 donde la Ley Federal del Trabajo establece cuales son dichas causas. Del contexto de dichos artículos fácilmente se induce que el legislador distingue dos situaciones, cierre temporal y cierre definitivo, atribuyéndoles consecuencias distintas; siguiendo el sistema de la Ley, voy a referirme por separado a cada una de ellas.

a). - Suspensión de las relaciones de trabajo por cierre temporal de una empresa o establecimiento.

El Artículo 427 de la Ley Federal del Trabajo considera como causas susceptibles de suspender las relaciones de -- trabajo, las siguientes:

1.- Fuerza mayor o caso fortuito. - Para la procedencia de ésta causa, el legislador exige que la fuerza mayor o el caso fortuito no sean imputables al patrón; al establecer éste requisito el legislador olvida los conceptos doctrinales de fuerza mayor y caso fortuito, y con motivo de ello incurre en una repetición; en efecto, desde el Derecho Romano se ha entendido que la fuerza mayor y el caso fortuito siempre son ajenos a la voluntad del deudor que se ve imposibilitado para cumplir sus obligaciones por la supervivencia de dichos acontecimientos, por lo que en ningún caso pueden imputarsele.

Un segundo requisito exigido por la Ley, consiste en que el caso fortuito o la fuerza mayor produzcan como consecuencia necesaria, inmediata y directa la suspensión de los trabajos. Y esta exigencia es lógica, además de atender al fin perseguido con la suspensión temporal de las relaciones de trabajo; es lógica en tanto que predica la relación de causa a efecto que se da en todos los fenómenos de la naturaleza, a cuya regulación no puede escapar el fenómeno económico; y es justa en tanto que en éste requisito no olvida el legislador la finalidad perseguida con la medida del cierre temporal, el proteger la permanencia de una fuente de trabajo que puede verse menguada en caso de que subsistan los hechos que afect

tan su normal desarrollo,

2. - Falta de materia prima. - Una segunda causa consiste en la falta de materia prima, y se exige como requisito sine qua non el que la falta de la misma no sea imputable al patrón.

Pienso que la suspensión se justifica en este caso en tan to que al no haber materia prima no puede haber producción, y al no haber producción no puede haber ventas y por tanto in gresos; y de subsistir los efectos de las relaciones de trabajo, en especial el pago de salarios, nos encontraríamos que la - mano de obra estaría ahogando poco a poco el medio de su -- subsistencia. Por ello en justicia se impone proteger la fuen te de trabajo, y el legislador consideró que la medida adecua da era suspender las relaciones de trabajo. Debo hacer notar que también me parece repetitiva la exigencia de la no impu tabilidad al patrón, puesto que el caso contemplado no es más que una especie dentro de la causa genérica prevista en la -- fracción anterior, el único caso en que ésta causal no se asemeja al caso fortuito o a la fuerza mayor, es cuando la mate ria prima existe en el mercado pero por falta de recursos el patrón no puede obtenerla, supuesto previsto en la fracción - V del Artículo en comentario.

3.- Exceso de producción. - La legislación federal del trabajo, autoriza el cierre temporal de la empresa o del establecimiento cuando exista un exceso en la producción con relación a las condiciones económicas de la misma y a las circunstancias del mercado.

Esta es una causa no fácilmente comprensible; remite a elementos normativos complejos y de difícil comprobación objetiva, como lo son las circunstancias del mercado. En esta fracción el legislador, en forma tácita, se declara partidario de la ley de la oferta y de la demanda, como principio regulador de la economía; y es la única forma en que podemos entender el contenido de esta fracción, en tanto que un exceso de producción frente a una baja demanda tiende a llevarse a la quiebra a una empresa, precisamente por la dificultad de conseguir recursos para solventar sus pasivos. En ese orden de ideas se entiende la intención del legislador de proteger la existencia de una fuente de trabajo, medida proteccionista que beneficia tanto al capital como al trabajo.

4.- Incosteabilidad de la explotación. Otra causa que puede motivar la suspensión de las relaciones de trabajo con motivo del cierre temporal de una empresa o establecimiento,

es la prevista en la fracción IV del Artículo 427 de la Ley Federal del Trabajo. La incosteabilidad de la explotación queda sujeta a que sea temporal, notoria y manifiesta. El que sea temporal es lógico y congruente, pues en el supuesto de la permanencia de la incosteabilidad nos encontraríamos con una causa de terminación de las relaciones de trabajo, prevista en la fracción II del artículo 434 de la Ley Federal del Trabajo.

En cuanto a que la incosteabilidad sea notoria y manifiesta, debo decir que dado el significado que tienen dichos conceptos, es de difícil realización el supuesto contemplado por ésta fracción, ya que semanticamente lo notorio y manifiesto se entiende como lo patente a la vista de cualquier persona; y ello, calificando al sustantivo incosteable, no puede significar sino que la incosteabilidad de la producción sea fácilmente perceptible por cualquier persona sin necesidad de conocimientos especializados.

5. - La falta de fondos. - Para la procedencia de esta causa es necesario que el patrón acredite plenamente que carece de ellos y que está en imposibilidad de obtenerlos, además el que dichos fondos son necesarios para la prosecución normal de los trabajos.

El requisito de prueba establecido en esta causal, en -- mi concepto es una repetición innecesaria ya que dado el contexto del artículo 429 de la Ley Federal del Trabajo en todos los casos el patrón debe acreditar plenamente la existencia de la causa, y las repercusiones en la economía de la empresa. - El elemento esencial de este motivo de suspensión lo constituye la situación de que la falta de fondos incida directamente en la prosecución de los trabajos, afectando el desarrollo normal de los mismos; esto debemos entenderlo en función de la imposibilidad de producir, en virtud de la anormalidad causada por la falta de fondos necesarios.

El fenómeno económico antes contemplado pone en peligro la estabilidad de la fuente de trabajo que se trate proteger. Me parece que de todas las causas antes contempladas ésta es la que presenta mayor grado de dificultad de subsanar, pues la suspensión de la producción a raíz del cierre temporal crea un círculo vicioso, el cual impide o dificulta que se consigan los fondos necesarios para reiniciar las operaciones de la -- empresa.

6.- Una última causa la constituye la falta de ministración por parte del estado de las cantidades que se haya obligado a entregar a las empresas con las que hubiese contratado -

trabajos o servicios, siempre que aquellos sean indispensables.

Este motivo de suspensión temporal de las relaciones de trabajo puede considerarse como una especie del género contemplado en la causa anterior, la falta de fondos. La diferencia específica la constituye el grado de dificultad en la obtención de fondos, pues no se está sujeto de que haya o no producción y por tanto ingreso para poder ser considerado como sujeto de crédito, sino que por ser el deudor cierto y determinado considero que se está en ventaja respecto a obtener los recursos necesarios para satisfacer los pasivos de la empresa, máxime si consideramos que el Estado está en posibilidades de obtener fácilmente ingresos a través de sus sistemas de recaudación y con ello poder ministrar las cantidades a que se ha obligado.

Habiendo indicado cuales son las causas que pueden motivar el cierre temporal de una empresa o establecimiento, y con ello la suspensión de las relaciones de trabajo, debo ahora referirme a las consecuencias del cierre respecto del trabajador. Antes debo aclarar que aunque en todos los casos se exige el requisito de temporalidad, el que se infiere en espe-

cial del artículo 431, no se fija un plazo máximo para la suspensión de las labores, y esto repercute en una situación de inseguridad que afecta especialmente a los trabajadores y agrava el problema del desempleo que provoca el cierre que aún y cuando es temporal no deja de ser permanente. Para corregir un poco la situación de inseguridad que se crea por tal motivo, el legislador concede a los sindicatos y a los trabajadores el derecho de solicitar cada seis meses el que la Junta de Conciliación y Arbitraje verifique si subsisten las causas que originaron la suspensión.

El artículo 428 de la Ley Federal del Trabajo autoriza la suspensión total de las leyes laborales en una empresa o establecimiento, o sólo a parte de ellas. En este último caso -- reconoce un derecho a los trabajadores con mayor antigüedad, el que se traduce en darles preferencias al ordenar que sean suspendidos primero los empleados con menor antigüedad.

En todos los casos, dije anteriormente, el cierre de -- una empresa con motivo de la suspensión decretada, produce un desempleo temporal. En virtud de que las causas del cierre no le son imputables a los trabajadores, que son los más perjudicados en su economía con motivo de la suspensión. La

Ley, consideró que en Justicia, debía de indemnizarles por el daño que les causaba; por ello, en el artículo 430 de la Ley Federal del Trabajo, se impone a cargo de la Junta de Conciliación y Arbitraje la obligación de fijar la indemnización que --deba pagarse a los trabajadores, tomando en consideración el tiempo probable de suspensión y la posibilidad de que encuentren nueva ocupación, pero le impone un límite al fijar como máximo de indemnización el importe de un mes de sueldo. La suma recibida por concepto de indemnización no alcanza a subsanar mayormente el grave perjuicio que se causa a la economía familiar de los trabajadores, por lo que los efectos perjudiciales que produce el desempleo seguirán presentandose.

Párrafos antes me referí a la situación de inseguridad que producen la permanencia de la suspensión en tanto que subsistan las causas que la originaron; ahí dije que con el fin de corregir un poco la situación de inseguridad, la ley concede a los trabajadores el derecho de solicitar se verifique si subsisten las causas que originaron la suspensión de las relaciones de trabajo, instaurando el procedimiento correspondiente ante la Junta de Conciliación y Arbitraje. Si se comprueba que no subsisten debe fijar un término no mayor de treinta días -

para que se reanuden los trabajos suspendidos. Si el patrón - no acata la resolución de reanudación de labores, los trabajadores tienen derecho a que se les indemnice con tres meses de sueldo veinte días por cada año de antigüedad y con el pago de los salarios que debía de haber devengado de no decretarse la suspensión de las relaciones de trabajo; y con ello - el problema de desempleo definitivo, subsanado en parte en sus consecuencias económicas por la indemnización que reciben los trabajadores la que no puede considerarse como solución del problema, en tanto que lo deja vivo, sino más bien como un sedante que priva durante cierto tiempo de sus molestos efectos.

Por último debo contemplar la situación referente a que el patrón decida reanudar las labores; en este caso tiene la -- obligación de anunciar con toda oportunidad la fecha de reanudación de los trabajos. Todos los trabajadores que se presenten al trabajo dentro de los treinta días siguientes a la fecha de reanudación de labores, tienen derechoa que el patrón los reinstale en los puestos que ocupaban; si el patrón no cumple con la obligación correspondiente, los trabajadores pueden optar por la reinstalación o por el pago de la indemni-

zación constitucional], además del pago de los salarios caídos en caso de que el patrón no justifique la legalidad de su pretensión para no reinstalar el trabajador demandante.

En este orden de ideas nos encontramos frente a dos situaciones que provocan desempleo, las dos imputables al trabajador. La primera consiste en que el empleado no se presente al trabajo dentro de los treinta días siguientes a la reanudación de labores, motivo que únicamente puede imputarse a su conducta. La segunda, la consiste el hecho de que el trabajador en lugar de optar por la reinstalación, se incline por el pago de la indemnización que marca la ley, y en este supuesto el trabajador voluntariamente está renunciando a la seguridad de su empleo.

B). Terminación de las relaciones de trabajo por cierre definitivo de una empresa o de un establecimiento,

La Ley Federal del Trabajo autoriza la terminación de las relaciones de trabajo como consecuencia del cierre de las empresas o establecimientos o de la reducción definitiva de sus trabajos; es en su artículo 434 donde se establecen las causas que autorizan al patrón a proceder en tal sentido, las cuales son:

1. Fuerza mayor o caso fortuito.- La ley exige que no sean imputables el patrón y que produzca como consecuencia necesaria, inmediata y directa la terminación de los trabajos.

Al hablar sobre la suspensión de las relaciones de trabajo con motivo de un cierre temporal, ya comentamos los requisitos que ésta fracción exige; por ello, en envfo de repeticiones remito a lo manifestado al inciso a). apartado 1.

2. Incapacidad física, mental o muerte del patrón . En causa será procedente cuando tales acontecimientos incidan directamente y de una manera necesaria en la terminación de los trabajos.

Esos requisitos no ameritan mayor explicación; solo quiero hacer notar, que dichos supuestos son de difícil realización y solo pueden darse en empresas bastante pequeñas.

3. La incosteabilidad. En ocasión anterior tuve oportunidad de comentar los requisitos que se exigen para esta causa, por lo que considero innecesario volver a referirme a ellos. Solo quiero anotar que en éste caso se exige que la

incosteabilidad sea definitiva, no subsanable, a diferencia del requisito de temporalidad que se exige para la suspensión por cierre temporal.

4. El agotamiento de la materia objeto de una industria extractiva.

Este caso es similar a la falta de materia prima. Se diferencia en tanto que para la suspensión de la relación laboral se presupone que se padece una falta temporal de la misma, y para la terminación es necesario el agotamiento de la materia objeto de una industria extractiva; el supuesto para la suspensión se refiere a industrias de transformación, el supuesto para la terminación a industrias de extracción.

El agotamiento de la materia prima es, en mi concepto, una causal que encuentra su justificación en la imposibilidad de desarrollar los trabajos propios de la empresa; en efecto, si una negociación se dedica a la extracción de petróleo, y se agota el yacimiento que explotaba, es imposible concebir que dicha empresa pueda rebazar el problema que le plantea la imposibilidad material de realizar su objeto productivo.

5. El concurso o la quiebra. La ley exige que la quiebra o el concurso haya sido legalmente declarado, y que la autoridad competente o los acreedores hayan resuelto el cierre definitivo de la empresa o la reducción definitiva de sus trabajos. Esta causa de terminación de las relaciones de trabajo por cierre definitivo no amerita comentario; es fácilmente comprensible. Basta señalar que el concurso o la quiebra se da cuando el pasivo es mayor que el activo y no existe liquidez para solventar las obligaciones pendientes.

6. Implantación de maquinaria o de procedimientos de trabajos nuevos.

En este caso se exige que la implantación de la maquinaria o de los nuevos procedimientos de trabajo traiga como consecuencia la reducción de personal, siendo necesaria la autorización previa de la Junta de Conciliación y Arbitraje. Los trabajadores reajustados tienen derecho a una indemnización, consistente a tres meses de salario, más veinte días por cada año de servicios prestados.

Las anteriores, son las causas que pueden dar lugar a la terminación de las relaciones de trabajo; sobre

decir que una importantísima causa generadora de desempleo. Ciertamente es que se requiere de autorización de la Junta de Conciliación y Arbitraje, lo que proporciona seguridad jurídica al trabajador en cuanto le garantiza frente a un posible acto arbitrario del patrón. Los trabajadores, operado el cierre de la empresa, tienen derecho, excepción hecha de las causas comentadas en los apartados 5 y 7, a una indemnización consistente en tres meses de salario y veinte días por año de servicio, como ya comente anteriormente, la indemnización aliviana un poco el peso económico que trae aparejado la desocupación.

Por último, debo señalar que al igual que en la suspensión por cierre temporal, en los casos de reducción de personal tendrán preferencia a permanecer en el trabajo, los trabajadores con más antigüedad en el empleo respecto de las que tengan una menor. Además, subsiste la obligación del patrón de admitir a los empleados cesados en caso de que reanude las actividades de su empresa o establezca una semejante. Al respecto, el patrón tiene las mismas obligaciones comentadas con anterioridad, cuando se hizo referencia a la reanudación de labores con motivo de la suspensión por cierre temporal.

F).- Rescisión por causas imputables al trabajador
o la patrón.

La rescisión es un término del derecho civil que ha sido incorporado en nuestra relación laboral con el se que significar la situación de dar por terminada una relación de -- trabajo y las consecuencias producidas por la misma.

El término rescisión, aplicado en derecho laboral, ha merecido muchas críticas por el significado burques - que encierra; mas no es el caso desvlarme de mi estudio abor dando un estudio conceptual que no haría más que producir una desviación del tema total de ésta Tesis.

El artículo 46 de la Ley Federal del Trabajo dis pone que en cualquier tiempo, el trabajador o el patrón podrán rescindir la relación de trabajo, por causa justificada, sin in currir en responsabilidad; los artículos 47 y 51 del código laboral enumeran las causas que pueden dar lugar a la rescisión.

Para el estudio de éste tema debo hacer una divi-- sión, estudiando primero las causas imputables al trabajador y después las imputables al patrón. En ambos casos, debo --

hacer notar que se produce la terminación de la relación de trabajo sin responsabilidad para quien ejercita la acción de rescisión, siempre y cuando medie causa justificada para -- ello.

Como dije en párrafos anteriores, el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo señala los casos en que el patrón puede rescindir la relación de trabajo sin responsabilidad para él; dicho numeral establece lo siguiente:

ARTICULO 47. - Son causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón:

I. - Engañarlo el trabajador o en su caso, el sindicato que lo hubiese propuesto o recomendado con certificados falsos o referencias en los que se atribuyan al trabajador capacidad, aptitudes o facultades de que carezca. Esta causa de rescisión dejará de tener efectos después de treinta días de prestar sus servicios el trabajador.

II. - Incurrir el trabajador, durante sus labores en faltas de probidad u honradez, en actos de violencia amagos, injurias o malos tratamientos en contra del patrón, sus familiares o del personal directivo o

administrativo de la empresa o establecimiento salvo que medie provocación o que obre en defensa propia;

III. - Cometer el trabajador contra alguno de sus compañeros cualquiera de los actos ennumerados en la fracción anterior, si como consecuencia de ellos se altera la disciplina del lugar en que se desempeña el trabajo;

IV. - Cometer el trabajador, fuera del servicio, - contra el patrón, sus familiares o personal directivo o administrativo, algunos de los actos a que se refiere la fracción II, sin son de tal manera graves que hagan imposible el cumplimiento de la relación de trabajo.

V. - Ocasionar el trabajador, intencionalmente, -- perjuicios materiales durante el desempeño de las labores o con motivo de ellas, en los edificios, -- obras, maquinaria, instrumentos, materiales primas y demás objetos relacionados con el trabajo;

VI. - Ocasionar el trabajador los perjuicios de que habla la fracción anterior siempre que sean graves sin dolo, pero con negligencia tal, que ella sea la

administrativo de la empresa o establecimiento salvo que medie provocación o que obre en defensa propia;

III. - Cometer el trabajador contra alguno de sus compañeros cualquiera de los actos ennumerados en la fracción anterior, si como consecuencia de ellos se altera la disciplina del lugar en que se desempeño el trabajo;

IV. - Cometer el trabajador, fuera del servicio, - contra el patrón, sus familiares o personal directivo o administrativo, algunos de los actos a que - se refiere la fracción II, sin son de tal manera graves que hagan imposible el cumplimiento de la relación de trabajo.

V. - Ocasionar el trabajador, intencionalmente, -- perjuicios materiales durante el desempeño de las labores o con motivo de ellas, en los edificios, -- obras, maquinaria, instrumentos, materiales primas y demás objetos relacionados con el trabajo;

VI. - Ocasionar el trabajador los perjuicios de que habla la fracción anterior siempre que sean graves sin dolo, pero con negligencia tal, que ella sea la

causa única del perjuicio. .

VII. - Comprometer el trabajador, por su imprudencia o descuido inexcusable, la seguridad del establecimiento o de las personas que se encuentran en él:

VIII. - Cometer el trabajador actos inmorales en el establecimiento o lugar de trabajo.

IX. - Revelar el trabajador los secretos de fabricación o dar a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio de la empresa.

X. - Tener el trabajador más de tres faltas de asistencia en un período de treinta días, sin permiso del patrón o sin causa justificada;

XI. - Desobedecer el trabajador al patrón o a sus representantes, sin causa justificada, siempre que se trate del trabajo contratado;

XII. - Negarse el trabajador a adoptar las medidas preventivas o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades.

XIII. - Concurrir el trabajador a sus labores en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que, en este último

caso, exista prescripción médica deberá poner el hecho en conocimiento del patrón y presentar la prescripción suscrita por el médico,

XIV. - La sentencia ejecutoriada que imponga al trabajador una pena de prisión, que le impida el cumplimiento de la relación de trabajo; y

XV. - Las análogas a las establecidas en las fracciones anteriores, de igual manera graves y de consecuencias semejantes en lo que al trabajo se refiere.

El patrón deberá dar al trabajador aviso escrito de la fecha y causa o causas de la rescisión.

Como se aprecia de la lectura del precepto antes transcrito, las causas de rescisión imputables al trabajador-revisten, en la mayoría de los casos, de una particular gravedad que afectan el normal desarrollo de la relación de trabajo con base en algunas de las causas, el patrón puede dar por terminada la relación laboral sin que incurra él en responsabilidad alguna. En este orden de ideas no me queda sino afirmar que, aun cuando medie causas justificadas, la rescisión de la relación de trabajo por alguna de las causas previstas en el artículo

lo 47 de la Ley Federal del Trabajo es otra de las causas que produce el fenómeno del desempleo. No es el caso discutir ahora la justicia o injusticia de la consecuencia directa (pérdida del empleo, del salario y de los beneficios de la seguridad social después del periodo de conservación de derechos) del tipo de rescisión contemplado, ya que en capítulo posterior habremos de abordar dicho estudio al hablar de la mecánica del seguro por cesación involuntaria en el trabajo; baste por ahora el señalar este instituto como una causa de desempleo, él que en ningún caso deja de constituir un mal social que pone en peligro determinados valores sociales y morales.

Lo que sí debe abordarse en este inciso es la situación de que la acción de rescisión se ejecute sin mediar causa justificada; es decir, cuando no le es imputable al trabajador la causa del despido. El artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo crea el principio de la estabilidad en el empleo y concede al trabajador el derecho de demandar la reinstalación o el pago de la indemnización correspondiente, cuando no haya existido causa justificada para el despido. Observemos que el trabajador tiene opción a escoger entre dos caminos: la reinstalación o la indemnización constitucional, y en ambos casos el pago de salarios por el tiempo que dejó de laborar y hasta que se cumpli-

mente el laudo. En caso de que el trabajador se decida por - ejecutar la acción de indemnización queda subsistente el problema de desempleo causado por el despido, aunque se subsane en parte el problema económico causado por la falta de -- percepción del salario.

Por si el trabajador opta por la reinstalación nos encontraremos frente a dos aspectos: el primero el problema temporal producido por la falta de empleo, que quedará subsanado en sus consecuencias económicas por la percepción posterior de los llamados "salarios caídos"; el segundo lo configuran los casos en que el patrón no está obligado a reinstalar al trabajador, lo que constituye una excepción al principio de estabilidad en el empleo - al que me referí en el capítulo anterior. Es el artículo 49 del Código laboral en donde se establecen las excepciones al principio antes aludido.

ARTICULO 49. - El patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se determinan en el artículo 50 en los casos siguientes:

- I. - Cuando se trate de trabajadores que tengan una antigüedad menor de un año;
- II. - Si se comprueba ante la junta de conciliación

y arbitraje, que el trabajador, por razón del trabajo que desempeña o por las características de sus labores, ésta en contacto directo y permanente con él y la junta estima, tomando en consideración las circunstancias del caso, que no es posible el desarrollo normal de la relación de trabajo.

III. - En los casos de trabajadores de confianza;

IV. - En el servicio doméstico; y

V. - Cuando se trate de trabajadores eventuales.

Los cinco casos antes referidos, son los únicos que pueden alegar el patrón con el fin de evitar la reinstalación que se le demanda.

Las excepciones que se han considerado son:

En primer lugar cuando se trate de trabajadores que tengan una antigüedad menor de un año, para admitir esta excepción se tuvieron a la vista los estudios presentados por los empresarios y trabajadores y se llegó a la conclusión de que el lapso de un año es suficiente para que el trabajador se acostumbre a los sistemas y métodos de trabajo y la empresa

pueda considerarlo como un elemento, íntegramente de ella; se consideró así mismo que la separación de un trabajador antes de cumplir un año de servicios, mediante el pago de la indemnización, no produce consecuencias graves, puesto que los derechos de antigüedad son aún reducidos.

En segundo lugar, el patrono quedará eximido de la obligación de reinstalar si comprueba que el trabajador, por razón de las actividades que desempeña o por las característi--cas de la empresa, está en contacto directo y permanente con - él; esta segunda excepción tiene por objeto por una parte, res-petar un derecho del hombre a no tener trato con aquellas personas con las que no quiere convivir y, por otra, tiende a evitar la ruptura de la armonía indispensable para el buen funcionamiento de una empresa.

La tercera excepción señala los empleados de confianza, la naturaleza de los servicios que prestan en la justificación mejor de la excepción que consigna.

La cuarta excepción menciona el servicio doméstico. Está fuera de duda la imposibilidad de imponer a una familia a la convivencia en los trabajadores domésticos, sería una violación

a los derechos del hombre.

Finalmente la última excepción habla de los trabajadores eventuales. Esta excepción se funda, tanto en el carácter de éstos trabajadores cuando en la imposibilidad de reinstalarlos en actividades que carecen de permanencia.

De proceder las excepciones patronales antes anotadas, nos encontramos frente a la misma situación que provoca el despido por causa imputable al trabajador, en cuanto que se produce desempleo y la pérdida de los beneficios de la seguridad social después del período de conservación de derechos. Ciertamente, que el trabajador recibe una indemnización en sustitución al empleo que pierde; pero también es cierto que se le causa un mal mayor que no se cubra con la cantidad recibida, pues el empleo a parte de producir beneficios económicos para el trabajador le proporciona seguridad y certeza respecto del mantenimiento de su familia, valores que producen estabilidad la que es necesaria para un adecuado desarrollo espiritual de la propia persona y de las que de él dependen; además debo hacer notar que, en la mayoría de los casos, la indemnización que se otorga no alcanza sino para subsistir durante un lapso de tiempo reducido, y que en caso de que no se obtenga un empleo antes

de finalizar tal lapso nos encontraremos de frente ante el problema del desempleo.

Debo pasar ahora a referirme a los casos de res ci s i ó n por causas imputables al patrón, acción que corresponde ejercitar al trabajador perjudicado por tales causas. Es en el artículo 51 donde se regula el caso contemplado, de la siguiente manera:

ARTICULO 51. Son causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el trabajador:

- I. En-gañarlo el patrón o, en su caso, la agrupación patronal al proponerle el trabajo, respecto de las condiciones del mismo. Esta causa de rescisión dejará de tener efectos después de treinta días de prestar sus servicios el trabajador;
- II. Incurrir el patrón, sus familiares o su personal directivo o administrativo, dentro del servicio, en faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amenazas, injurias, malos tratamientos u otros análogos, en contra del trabajador, cónyuge, padres, hijos o hermanos;
- III. Incurrir el patrón, sus familiares o trabajado

res, fuera del servicio, en los actos a que se re
fiere la fracción anterior, si son de tal manera-
graves que hagan imposible el cumplimiento de la
relación de trabajo;

IV. Reducir el patrón el salario al trabajador;

V. No recibir el salario correspondiente en la --
fecha o lugar convenidos o acostumbrados;

VI. Sufrir perjuicios causados maliciosamente -
por el patrón, en sus herramientas o útiles de traba
bajo;

VII. La existencia de un peligro grave para la se
guridad o salud del trabajador o de su familia, ya
sea por carecer de condiciones higiénicas el estable
cimiento o por que no se cumplan las medidas
preventivas y de seguridad que las leyes establez
can;

VIII. Comprometer el patrón, con su imprudencia
o descuido inexcusables, la seguridad del estableci
miento o de las personas que se encuentren en -
él, y

IX. Las análogas a las establecidas en las fraccione
s anteriores, de igual manera graves y de conseque

cuencias semejantes, en lo que al trabajo se refiere.

Estas son las causas imputables al patrón, por las que puede rescindirse la relación laboral sin responsabilidad para el trabajador. El artículo 52 de la Ley Federal del Trabajo otorga en dichos casos, derecho al trabajador de obtener la indemnización prevista en el artículo 50 de la Ley Laboral, estableciendo el requisito de que la acción de rescisión se ejercite dentro de los treinta días siguientes a aquél en que se dé la causal. Este caso de rescisión también produce el problema de desempleo, aunque menguado temporalmente en cuanto a sus efectos económicos por la indemnización que recibe el trabajador, la que consiste en tres meses de salario, veinte días de sueldo por cada año de antigüedad y el pago de salarios vencidos desde la fecha en que se ejercite la acción de rescisión y hasta que se pague la indemnización'

Posteriormente he de volver a analizar otros aspectos de éste tema, cuando me ocupe del seguro por cesación involuntaria del trabajo.

CAPITULO III. - PREVISION Y POSIBLES SOLUCIONES AL PROBLEMA DEL DESEMPLEO.

A. - Soluciones posibles en materia Económica y la intervención de la Iniciativa Privada.

B. - Soluciones posibles en Materia Jurídica,

C. - Soluciones posibles en Materia de Política Social.

A). - SOLUCIONES POSIBLES EN MATERIA ECONOMICA
Y LA INTERVENCION DE LA INICIATIVA PRIVADA.

Para prevenir así como para resolver ésta problemática social es indudable la necesidad de una política económica planificada a base de programas hacia el futuro; política que debe ser desarrollada tanto por el estado como por la iniciativa privada, - pues es lógico pensar que ambas instituciones tienen las armas para combatir el desempleo así como sus efectos.

Es decir debe elaborarse un plan nacional de desarrollo, a corto o largo plazo, el cual encamine al país a obtener un mejor crecimiento económico.

Para la ejecución de dicho plan es necesario emplear - medios de índole compulsivo e inductivo, es decir en ciertos ca - sos medios impositivos y en otros al - licientes para un buen desa - rrollo .

La importancia de éste plan es el conocer la situación actual de la economía nacional, la forma de encaminarla a un - adecuado equilibrio así como también a un dinámico crecimi - en - to capaz de satisfacer las necesidades presentes y futuras del país.

Dicha planificación nacional señalará cual es el mon - to global de inversión que requiere cada etapa del plan.

Es evidente que con esta planificación se conozca el resultado que se obtendrá a través de la realización de dicho

proyecto así como la manera de obtener el máximo del beneficio que se pueda lograr previo estudio.

Es decir, debe existir una sistematización de los diferentes sectores de la producción y de consumo del país, los se estudiarán para saber cual es su potencial económico; cuales son las causas que generan ya sea ganancias o pérdidas en los diversos sectores, así como los alicientes que pueden dar mejores resultados en el progreso económico del país.

Los sectores público y privado sabrán cuales son sus campos de acción, los cuales tendrán que ser mejorados a través de una mayor inquietud competitiva entre el Estado y la iniciativa privada, los cuales coadyuvaran a mejorar el sistema financiero nacional.

Así de esta manera se podrá obtener un control de los diversos recursos disponibles para así determinar la manera de explotarlos racionalmente para un máximo de aprovechamiento.

También se estructurará la inversión pública la cual deberá clasificar en forma ordenada y metódica los recursos para satisfacer las necesidades de los diferentes sectores públicos. En tanto que en la inversión privada se preve la forma de un mejor ahorro interno el cual va a motivar mejor inversión que amplie la empresa privada para equilibrar la balanza de pagos, en virtud de que la productividad resultante

de esta inversión privada además de crear y ampliar fuentes de trabajo aporta recursos para el pago de la deuda pública ampliando nuestra capacidad de crédito.

En general el plan de desarrollo económico preve el crecimiento poblacional en relación con los recursos con que cuenta el país, los cuales deben ser aprovechados al máximo, así como crear mayor respaldo para que las necesidades del gran porcentaje poblacional sean cubiertas por la efectividad de la planificación económica del país.

En sí el plan de desarrollo es un instrumento en el cual se enmarcan los aspectos positivos y negativos de nuestro sistema económico, los medios por los cuales se pueden subsanar los obstáculos que limitan el progreso económico, así como la forma de impulsar nuestra economía.

El Estado debe, jerárquicamente y en orden de importancia, establecer criterios de prioridad entre sus fines y organizar racionalmente sus medios. Esto es, planificar las obras que ha de construir y los servicios que ha de prestar.

Alcanzar un presupuesto equilibrado disminuyendo el gasto público.

Debe existir un equilibrio en el crecimiento del producto Nacional bruto en proporción con el aumento del circulante monetario.

Es necesario para la Economía Nacional, un plan de reor

ganización ya en México es un país de grandes contrastes de --
riqueza y miseria; de lo anterior se desprende que es imprescin-
dible lograr la unión nacional creando un sentido de responsabi-
lidad en cada uno de los mexicanos que participan directa o indi-
rectamente en el desarrollo económico nacional.

Actualmente nuestra estructura socio-económica sufre
de una injusta repartición de la riqueza, la cual día a día se a --
grava con mayor profundidad. Las clases baja y media de nues-
tro país son los que más sufren por el fenómeno económico de la
inflación, en virtud de que los pocos ingresos que reciben pierden
su poder adquisitivo.

Mediante los planes en párrafos anteriores indicados, -
será factible lograr una equilibrada participación de los diversos
sectores de producción en nuestro país con la cual se podrá elevar
el nivel de vida de las grandes mayorías y, principalmente alcan-
zar un uniforme desarrollo de los mismos. No sin ser de menor
importancia la urgente necesidad de hacer frente a la corrupción
en todos sus niveles.

En vital elevar la productividad en el campo mexicano
para así afrontar las trágicas consecuencias que ocasiona la ex-
plosión demográfica, el creciente desempleo y la escases de --
productos alimenticios básicos. Es indudable pensar que el he-
cho de que exista un incremento en la producción, debe existir un
respaldo para prevenir y por que no resolver el problema del de-
semplo, para conservarlo al nivel adecuado para la eficiente opera

ción económica, pues dicha productividad bien encausada genera nuevos campos de trabajo para reducir el índice desocupacional en nuestro país.

A mi modo de ver, la productividad en el campo es importante que tenga un mayor incremento, pues con esto se da lo que se llama desconcentración regional; es decir que los diferentes sectores económicos del país deben crecer uniformemente tanto en lo poblacional como en la inversión evitando con esto una saturación en los empleos, pues como se mencionó en los capítulos anteriores el hecho de que un determinado sector se desarrolla más que otro en forma desproporcionada, crea una gran concentración de gente provocando desempleo, pues es mayor la población económicamente activa en relación con sus recursos, así como también la presencia de una baja en la inversión del campo, pues es lógico pensar que muchos al ver el creciente desarrollo de las grandes urbes, prefieren invertir en dichos centros dejando en el olvido a los pequeños centros rurales de las provincias mexicanas al igual que al campo.

Para mejorar la productividad agropecuaria es fundamental la ayuda por parte del estado a través de financiamiento y asistencia técnica así como la presencia de capital privado.

La Asistencia y Capacitación tanto técnica como administrativa es de vital importancia en el sector agropecuario para lograr una mejor productividad; explotando uniformemente los recursos na

turales con que cuenta la República Mexicana.

Reestructurar racionalmente y de manera conciente el transporte y comercio de los productos agropecuarios es fundamental para elevar y mejorar la productividad agropecuaria así como facilitar las concesiones de créditos oficiales que se destinen a lo que es objeto de nuestro estudio.

Es importante tecnificar el campo através del potencial humano de los administradores técnicos y profesionales - que cuenta México, así como empresarios.

Es importantísimo promover el desarrollo industrial - en pequeños centros urbanos de la provincia mexicana así como promover a la pequeña y mediana industria situada fuera de los grandes centros urbanos.

México como país en vías de desarrollo tiene la necesidad de contribuir y promover una economía mixta, la cual debe ir enfocada a un incremento productivo que resuelva sus problemas socio-económicos, así como la obligación de crear conciencia en el sector privado de la responsabilidad social que tiene.

Para disminuir la gravedad del problema del desempleo, así como llegar en lo futuro a combatirlo, es necesario la creación de fuentes de trabajo; tal creación debe ser mayor el incremento de la población económicamente activa en virtud de que debe combatir el exceso desocupacional existente así como el futuro.

Actualmente se incorpora a la población económicamente -

activa un elevado número de personas calculado aproximadamente de 650,000 al año, lo que equivale a la necesidad de crear un número mayor de plazas en relación con el incremento de la población anteriormente mencionada, pues con esto nunca aumentará el porcentaje desocupacional y será posible controlar en lo futuro dicho problema.

Ahora bien, es importante hacer notar que tal demanda de empleos debe ser combatida por un excelente desarrollo de una política económica esencialmente sana y equilibrada, mediante la cual se aumente nuestro potencial de exportación tanto en materia prima como en productos manufacturados, siendo estos últimos de gran trascendencia económica puesto que generan empleo en virtud de la necesidad de utilización de mano de obra. Siendo ésta política benéfica para la economía nacional en razón de que nivela la balanza de pagos trayendo esto como consecuencia ahorros internos enfocados a un incremento en la inversión productiva así como a la creación de fuentes de trabajo.

Se ha hablado mucho acerca del problema de que con el empleo de la tecnología se desplaza mano de obra, lo que trae como consecuencia lógica el fenómeno del desempleo. Tal postura es errónea en virtud de que el uso de tecnología requiere de elementos capacitados para su manejo, significando ésto que en lugar de desplazar mano de obra, con el empleo de tecnología, se va a requerir y va a ser necesaria la creación de nuevas fuentes de trabajo especializado para las personas que se hagan cargo del mismo.

Por otra parte se satisfacen, con el buen empleo de tecnología, un mejor desarrollo en la producción. O sea, al emplear tecnología se incrementa la producción, al incrementarse la producción la empresa obtiene mayores ganancias, al obtener mayores ganancias éstas las va a aplicar, a engrandecer su empresa para - lo cual va a ser necesario la creación de nuevas fuentes de trabajo.

Del argumento expuesto anteriormente se desprende que - la tecnología en el desarrollo de los diversos sectores de la producción debe ser nacionalmente utilizada, pues de lo contrario no cumpliría con su fin promordial que es la expansión de la industria, la cual requiere un mayor incremento ocupacional.

Para mantener o incrementar nuestro acelerado crecimiento económico, es necesario la presencia de la inversión, la cual -- es resultado de un ahorro previo. En México es insuficiente su ahorro interno para lograr un incremento productivo satisfactorio, por lo que la inversión extranjera es necesaria para el engrandecimiento y superación del país.

La importancia de la Inversión extranjera radica esencialmente en que por medio de ésta:

- a). - Se crean fuentes de trabajo;
- b). - Se incrementa la producción;
- c). - Se nivela la balanza de pagos;
- d). - Se incrementa la inversión nacional;
- e). - Aumenta el ahorro interno;

- f). - Se evita la fuga de capitales;
- g). - Se eleva el poder adquisitivo de la moneda;
- h). - Las pérdidas no corren a cargo del Estado;
- i). - Se crea un Estado de seguridad en cuanto a la inversión.
- j). - Se eleva la calidad de los productos manufacturados por la competencia que se establecería.
- k). - Se aprovecha la importación del desarrollo tecnológico,
- l). - Se beneficia a los sectores sin empleo y de bajos recursos.

Los empréstitos, como medio de captación de ahorro extranjero, no son benéficos para la economía nacional, puesto que en primer lugar éstos causan intereses elevadísimos, creando un desajuste presupuestal del erario público. Siendo evidente que dichos intereses representan una baja considerable para la economía del país:

- a). - Constituyendo una fuga de capitales en virtud del pago de intereses;
- b). - Utilización de mano de obra nacional en beneficio extranjero.
- c). - Aumento de la deuda externa y,
- d). - Solo habrá utilidades si se invierte en cualquiera de los sectores de la producción.

México como país en vías de desarrollo necesita de una inversión extranjera y no de empréstitos que ocasionan un mayor endeudamiento y una mayor dependencia.

Los empréstitos deben limitarse a proyectos concretos de

alta productividad económica para que la riqueza que generan --- aseguren la amortización del crédito, el pago de intereses y ganen un diferencial que apoye otros desarrollos económicos.

Otro factor importante para solucionar el problema del -- desempleo es la necesidad de combatir la inflación. El Lic. Gus-- tavo R. Velasco en el Curso Avanzado de Economía de Mercado, -- organizado por el Instituto de Integración Iberoamericana sostuvo que "la inflación es una alza fuerte y brusca en el circulante mone-- tario y cuya consecuencia forrosa es el alza general de los precios".

Al existir éste fenómeno económico y su consecuencia, disminuyendo el poder adquisitivo de la moneda, el empresario se ve en la necesidad de disminuir su personal en virtud del escaso consumo de los productos. Siendo por ende una causa de desempleo, -- por lo que la necesidad de combatirla es imprescindible para recuperar el poder adquisitivo perdido y enfocarlo a un mejor desarrollo productivo.

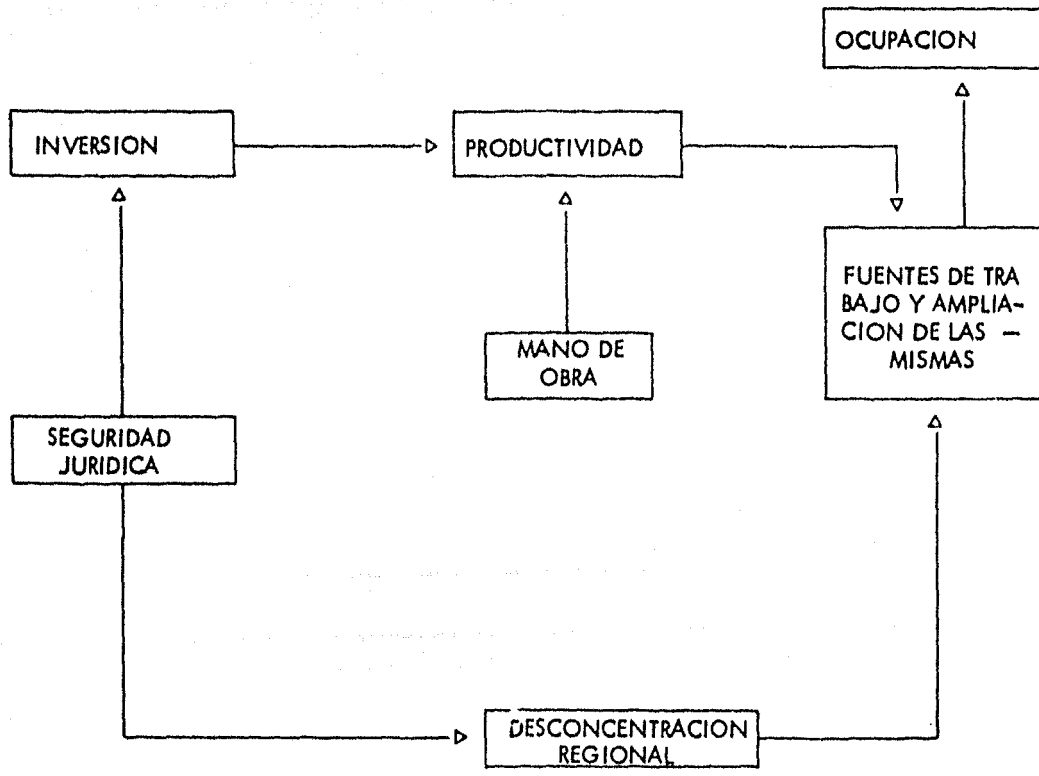
Para dar un mayor auge al crecimiento económico nacional son necesarios:

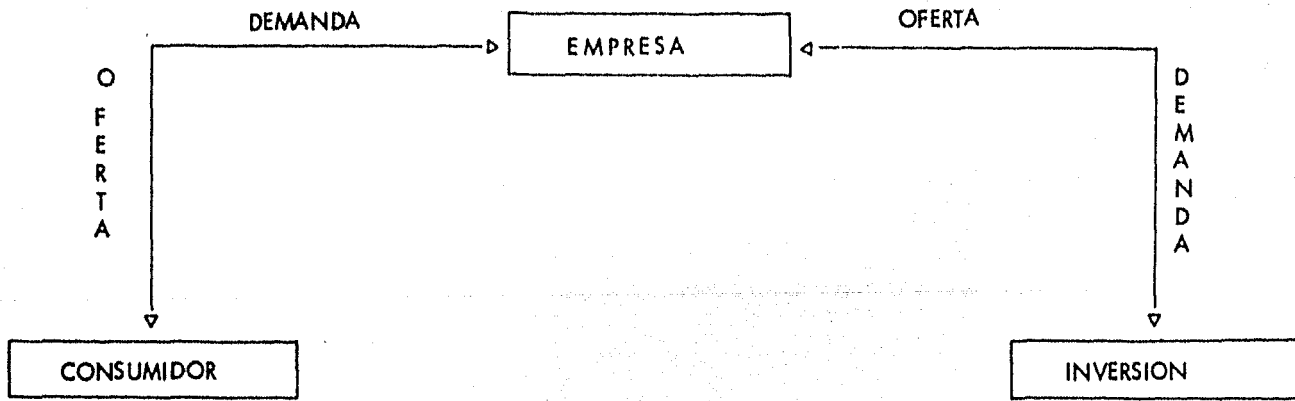
- a). - el empleo de tecnología adecuada;
- b). - el incremento de la inversión y del capital;
- c). - la sistematización de la producción y distribución y,
- d). - el impulso a la exportación de tal manera que sea factible competir en los mercados internacionales.

Es conveniente para la economía nacional la existencia de un marco económico legal de seguridad que permita y fomente la inversión tanto nacional como internacional infundiendo confianza en los --

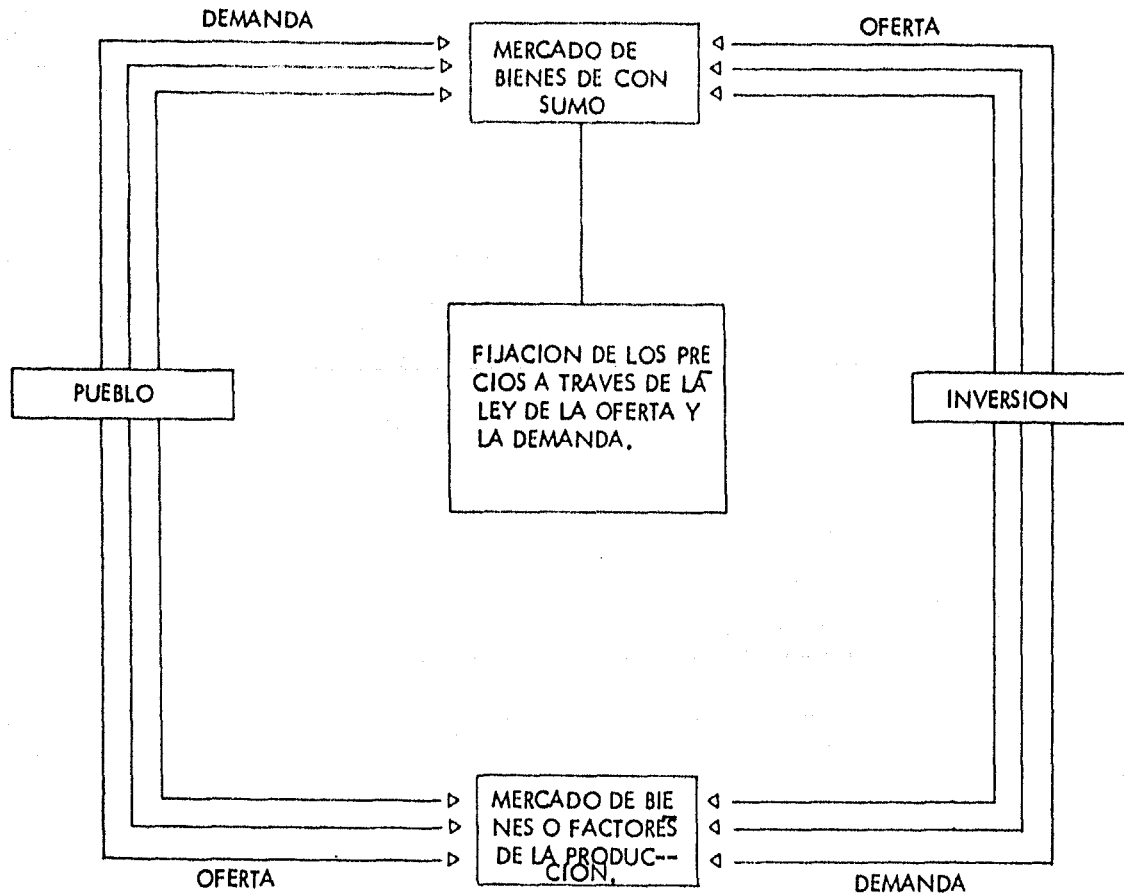
diversos sectores de la producción.

México es un país cuyas necesidades económicas requieren de un mayor esfuerzo, participación, capacitación y seguridad para satisfacerlas. Esfuerzo conjunto, tanto del sector público como del sector privado; participación tanto de trabajadores -- como de patrones; capacitación que permita elevar la calidad de -- los productos y, seguridad que motive y fomente la inversión na-- cional y extranjera. El desempleo es un fenómeno generado por -- nuestro sistema socio-económico jurídico y la tensión social que genera afecta a toda la sociedad, por lo que corresponde a ésta -- aportar los elementos para la solución adecuada en el problema.





	1	2
INVERSION	+	-
EMPRESA	+	-
CONSUMIDOR	+	-
DESEMPLEO	-	+



B). - SOLUCIONES POSIBLES EN MATERIA JURIDICA.

En el marco legal es evidente la realización de una política fiscal adecuada que propicie bienestar y seguridad jurídica en pro del país.

Dicha política tributaria debe equilibrar y planear la relación de ingresos y egresos de la Federación, en el sentido de que es preciso que responda a las necesidades económicas existentes que hay que subsanar.

Es importante el hecho de que los órganos hacendarios correspondientes del gasto público lo encaminen a los fines previstos en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal correspondiente, sancionando drásticamente los abusos que se encuentren en el mismo.

Debe existir reducción de impuestos para aquellas empresas que sean capaces, con ello, de crear nuevas fuentes de trabajo y por ende un menor índice desocupacional.

Otra situación importante es el hecho de que los ingresos recaudados por el fisco en base a lo previamente establecido en la Ley de Ingresos de la Federación, sea destinado en la adecuada información a promover el desarrollo y a la realización de obras de interés social y no a gastos suntuarios innecesarios; puesto que México se encuentra actualmente dentro de un caos económico, el cual puede ser combatido mediante obras productivas y no superfluas.

El plan de desarrollo económico debe ser fomentado para poder lograr economía que beneficie al país.

El artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en su fracción II establece que a la Secretaría de la Presidencia corresponde el recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República. Por otra parte, el artículo 73 constitucional, en su fracción VII dispone que el Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. De lo anterior se desprende que la Secretaría de la Presidencia tiene amplias facultades para decretar, previo estudio financiero, las necesidades económicas del país.

El artículo 123 Constitucional al igual que sus leyes reglamentarias del apartado "A" y "B" respectivamente están encaminadas a regular las relaciones obrero-patronales, lo que refleja que debe existir una justicia y protección tanto para el trabajador como para el patrón, ya que una excesiva actitud proteccionista al trabajador con perjuicio de los intereses del empresario, puede dar lugar a un desequilibrio que empuje a la negociación a la quiebra motivándose con ello la desaparición de una fuente de trabajo. Y el Constituyente estuvo conciente de la situación antes mencionada, y por ello dispuso que las leyes del trabajo procuraran conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción armonizando los derechos del trabajo con los del capital; y dicha armonía no puede entenderse sino en función de los conceptos de justi-

cia y equidad proclamados por la naturaleza del hombre y garantizados por nuestra Carta Magna.

C). - SOLUCIONES EN MATERIA DE POLITICA SOCIAL.

Es necesario destacar la importancia que tiene, en el problema del desempleo, el alto índice de crecimiento demográfico que tiene nuestro país, en virtud de que en la medida en que aumenta la población también aumenta la demanda de empleo.

México es un país que actualmente cuenta con un alto índice de natalidad y un bajo índice de mortandad, razón por la cual es necesaria la implantación de una política adecuada de planificación familiar, Política que debe ser infundida a través de programas educativos idóneos capaces de concientizar al núcleo de la sociedad de la problemática demográfica.

Los resultados de la solución antes anotada, pueden ser vistos no a plazo inmediato sino mediano, ya que se requiere la participación conjunta del gobierno con el pueblo, el primero otorgando los medios necesarios ya sean educativos, de salubridad o de seguridad social entre otros, y el segundo colaborando activamente en las campañas organizadas por el Estado, de tal manera que las generaciones venideras puedan disfrutar de una economía más estable y segura.

Actualmente se han estado desarrollando, a través de los medios masivos de comunicación, programas educativos tendientes a hacer partcipe al pueblo de la realidad demográfica y del camino propuesto para resolverla.

Por otra parte, y recordando a Thomas Roberto Malthus, es necesaria, bajo un estricto control de salubridad, la implantación de un control de la natalidad y aún más, siguiendo a los Neomalthusianos, resulta de vital importancia el crear un sentido de responsabilidad en las nuevas parejas, de tal manera que éstas sólo tengan los hijos que esté en la medida de sus posibilidades mantener, Ya que de no ser así la familia se vería aumentada -- con unos hijos que representarían una carga para ésta y para la sociedad.

El consejo nacional de población ha elaborado una serie de campañas, captadas por la mayoría del pueblo; la Secretaría de Salubridad y Asistencia en colaboración con el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado ha emprendido programas que permiten a las jóvenes parejas tener un control de los hijos que deseen tener.

De lo anterior se desprende que para poder lograr un desarrollo económico es necesario conjugar las soluciones de carácter económico, jurídico y social de tal manera que sea factible abatir la problemática desocupacional, acordes con una política de seguridad social que no va en exceso proteccionista, pues como la realidad nos lo demuestra induce a incrementar el problema demográfico en virtud de que inculca en los jefes de familia una seguridad y confianza en el sentido -- de que sin importar el número de hijos que tengan siempre --

encontrarán respaldo tanto médico como económico, éste último - en cuanto a las asignaciones familiares que se otorgan como complemento de las pensiones. Dicho lo anterior resulta pues antiso- cial y antieconómico una estricta política de seguridad social en - exceso proteccionista.

CAPITULO IV.- OBJETIVOS.

A. - Seguro Médico.

B. - Seguro del desempleo a la luz del Artículo 123

Constitucional y la Ley del Seguro Social.

A). - SEGURO MEDICO

En la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social de 1942, se señala que "el régimen del seguro social - representa un complemento del salario, en la medida que otorga prestaciones que el obrero tendría que obtener de su único ingreso, por lo cual constituye un excelente vehículo para estabilizar el tipo de vida de la capa económicamente débil de la población, estabilización a la que debe aspirarse, tanto porque su logro vendría a satisfacer nobles aspiraciones de la convivencia humana, cuanto porque al elevar las condiciones de vida del sector mayoritario de la nación, automáticamente se operaría un crecimiento vigoroso de la economía nacional del país". Estas ideas que inspiraron al legislador de 1942, siguen viviendo en el espíritu de la Ley del Seguro Social en vigor, pero el logro de tan nobles aspiraciones sociales se ve impedido o entorpecido por el fenómeno del desempleo.

Cuando se habló de las causas de desempleo, en especial de las que ponen fin a una relación obrero-patronal, se señaló como efecto negativo inherente a tal desocupación la pérdida de los beneficios proporcionados por la Seguridad Social, después de transcurrido el período de conservación de -

derechos. Cabe resaltar en forma especial los trascendentes efectos de uno de los riesgos protegidos por la Ley del Seguro Social, el seguro de enfermedades y maternidad.

Dicho aseguramiento se encuentra regulado en el Capítulo IV del Título Segundo de la Ley del Seguro Social, y el objetivo que se persigue al regular éste riesgo no es más que la protección de la vida y salud del trabajador así como de su familia, sin más gasto que la cotización pagada por el aseguramiento. Con ello hemos adelantado dos ideas: los sujetos protegidos y el riesgo contra el que se protege.

Los sujetos protegidos, en los términos del artículo 92 de la Ley del Seguro Social, los son los asegurados y los pensionados, así como su concubina o su conyuge, hijos y padres, siempre que dependan económicamente de aquél y satisfagan los demás requisitos (edad, no disfrute de otra pensión, etc.), establecidos en la Ley, sobre los que no tiene mayor caso ahondar pues desbordar los límites que me he trazado. Es de vital importancia para el otorgamiento de las prestaciones, el que la persona que sufra el riesgo sea el derechohabiente o asegurado, o alguno de los beneficiarios, y muy especialmente en lo que se refiere a las prestaciones económicas; pero al respecto haré referencia en párrafos posteriores.

derechos. Cabe resaltar en forma especial los trascendentes efectos de uno de los riesgos protegidos por la Ley del Seguro Social, el seguro de enfermedades y maternidad.

Dicho aseguramiento se encuentra regulado en el Capítulo IV del Título Segundo de la Ley del Seguro Social, y el objetivo que se persigue al regular éste riesgo no es más que la protección de la vida y salud del trabajador así como de su familia, sin más gasto que la cotización pagada por el aseguramiento. Con ello hemos adelantado dos ideas: los sujetos protegidos y el riesgo contra el que se protege.

Los sujetos protegidos, en los términos del artículo 92 de la Ley del Seguro Social, los son los asegurados y los pensionados, así como su concubina o su conyuge, hijos y padres, siempre que dependan económicamente de aquél y satisfagan los demás requisitos (edad, no disfrute de otra pensión, etc.). establecidos en la Ley, sobre los que no tiene mayor caso ahondar pues desbordar los límites que me he trazado. Es de vital importancia para el otorgamiento de las prestaciones, el que la persona que sufra el riesgo sea el derechohabiente o asegurado, o alguno de los beneficiarios, y muy especialmente en lo que se refiere a las prestaciones económicas; pero al respecto haré referencia en párrafos posteriores.

Como ya se dijo, el riesgo protegido por este seguro lo es la maternidad, la salud y en última instancia la conservación de la vida del derechohabiente o sus beneficiarios. - El riesgo ocurre cuando previene el estado de grávida o la enfermedad, y es ahí cuando nace el derecho a la obtención de las prestaciones que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social. La ley de la materia reconoce dos tipos de prestaciones: en especie y en dinero.

a). - Prestaciones en especie. - El artículo 99 de - la Ley del Seguro Social establece que en caso de enfermedad el Instituto estará obligado a proporcionar asistencia médica quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria, - desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo de 52-semanas para el mismo padecimiento, el que podrá prorrogar se hasta por otro tanto más en caso de persistir la enfermedad (Art. 100). Estas prestaciones se otorgan tanto al asegurado como a los pensionados por incapacidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, viudez, orfandad y ascendencia, así como a sus beneficiarios.

En relación a la maternidad, el artículo 102 dispo

ne que el Instituto otorgará a la aseguradora durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio, las siguientes prestaciones: asistencia obstétrica, ayuda en especie por seis meses para la lactancia y una canastilla al nacer el hijo. Las dos primeras prestaciones se otorgan también a las beneficiarias en caso de embarazo, no así canastilla.

El artículo 94 de la Ley de la materia establece que para tener derecho a las prestaciones, el derechohabiente y los beneficiarios deberán sujetarse a las prescripciones y tratamientos médicos indicados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, el que podrá determinar la hospitalización del paciente cuando así lo exija la enfermedad aún y cuando se requiera el expreso consentimiento del enfermo para dicha hospitalización. (Artículo 95). - Esta exigencia de la Ley es lógica y -- adecuada, ya que con ello se persigue lograr optimos efectos -- con el tratamiento médico, evitando así el desperdicio de los -- recursos humanos, técnicos y económicos con los que cuenta la seguridad social en México. Esta disposición es aplicable tanto en lo que respecta a las prestaciones en especie como a las prestaciones en dinero, a las que me referiré enseguida.

b). - Prestaciones en dinero. - El artículo 104 de la Ley del Seguro Social (en obvio de repeticiones cuando me refiera a la Ley, entienda referido a la del Seguro Social) establece que en caso de enfermedad no profesional, el asegurado tendrá derecho a un subsidio en dinero que se otorgará cuando la enfermedad lo incapacite para el trabajo. El subsidio se paga a partir del cuarto día del inicio de la enfermedad y hasta por el término de cincuenta y dos semanas. Si al concluir dicho período el asegurado continúa incapacitado, se sigue pagando el subsidio hasta por veintiseis semanas más.

Durante el embarazo y el puerperio, la asegurada tendrá derechos (art. 109 de la Ley) a un subsidio en dinero - igual al 100% del salario promedio del grupo en que cotiza, el que recibirá durante los 42 días anteriores y los 42 posteriores al alumbramiento.

Es necesario hacer notar que las prestaciones en dinero únicamente se otorgarán al asegurado y no a sus beneficiarios; y esta es una consecuencia lógica de la exigencia legal de que los beneficiarios dependan económicamente del asegurado.

Al dejarse de tener un trabajo remunerado cesa el derecho a las anteriores prestaciones, después de transcurrido el período de conservación de derechos; es el artículo 118 de la Ley el que se refiere a dicho Instituto, y dispone que durante -- las ocho semanas posteriores a la desocupación el asegurado y los beneficiarios tendrán derecho a las prestaciones en caso de que sobrevenga en dicho período el riesgo; igualmente dispone que los trabajadores que se encuentran en estado de huelga, re cibirán únicamente las prestaciones médicas durante el tiempo que dure aquél.

Ya se ha visto la mecánica operativa del seguro por enfermedades y maternidad y en especial debe resaltarse que - se acaba el derecho a sus beneficiarios después de transcurrido el período de conservación de derechos. Ahora es menester re ferirse a los defectos que encuentro en la reglamentación del - mismo, estudiando su posible mejora para alivianar un poco el peso que sobre el trabajador acarrea el desempleo.

Si la reglamentación legal en materia de seguridad social quiero ser congruente con los postulados que la inspiran, apartandose de las declaraciones demagógicas y acercandose ca da vez más a las realizaciones concretas que exige el bien común debe adecuarse a la problemática social de nuestros tiempos y

proteger a los asegurados en materia de enfermedades y ma
ternidad en todo tiempo, aun cuando dejen de estar sujetos -
a una relación laboral y por tanto dejen de cotizar. En este
orden de ideas, la solución que se impone es ampliar el pe-
rfodo de conservación de derechos, pues el lapso de ocho se
manas establecido es insuficiente; en justicia pienso que el -
perfodo de conservación de derechos debe ser, por lo menos
proporcional al tiempo de semanas de cotización que haya -
acumulado el asegurado al momento en que ocurre el cese.
Con ello no se hace tan onerosa la obligación del Instituto Me
xicano del Seguro Social en tanto que el perfodo de conserva-
ción siempre será definido, y no se desconoce el derecho acu-
mulado por el trabajador con sus cotizaciones.

Los principios de congruencia legislativa y de-
justicia conmutativa exigen un mínimo, el cual se señaló en el
párrafo anterior. Pero la meta ideal a alcanzar la constituye
el hecho de establecer un seguro médico gratuito para todas
aquellas personas que carecen de empleo así como de recur-
sos suficientes para satisfacer sus necesidades médicas pro-
tegiendo tanto aquellas personas que nunca fueron sujetos del
régimen del seguro social así como aquellas que sí lo eran.

La política de seguridad social debe rebazar los límites de protección actual llegando a una protección total y justa pues debe exigir cotizaciones a aquellas personas que reciben un ingreso por una determinada prestación en un empleo, así como también no exigir las a aquellas que carezcan de él, por causas que no les sean imputables, hasta el momento en que obtengan una ocupación remunerada que les produzca ingresos superiores al mínimo general.

B). - EL SEGURO DE DESEMPLEO A LA LUZ DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Nuestra Carta Magna en la fracción XXIX, apartado A, del artículo 123, textualmente dispone lo siguiente:

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

Es en dicho dispositivo constitucio--nal cional en donde se otorgan facultades al Congreso de la Unión para expedir la Ley del Seguro Social; pero al mismo tiempo de que se le faculta, se le obliga a establecer los seguros que en dicha fracción son enumerados. Entre dichos seguros sobresale el de cesación involuntaria del trabajo, conocido en la legislación de otros países como seguro de desempleo.

El establecimiento del seguro del de

semplo no es un imperativo constitucional nacido en épocas recientes. Ya desde el texto original del artículo 123 se prevía tal tipo de seguro; la fracción XXVII del proyecto presentado por el grupo de constituyentes presididos por el diputado Rouaix, consideraba de utilidad social el establecimiento de cajas populares de seguros de cesación involuntaria de trabajo, entre otros, y establecía a cargo de la Federación y de los Estados la obligación de fomentar la organización de instituciones de esa índole".....para infundir e inculcar la previsión popular....." La fracción XXVII del Proyecto pasó a ocupar el lugar de la fracción XXIX en el artículo 123, y fué puesta a discusión en la sesión de la noche del 23 de enero de 1917, y sin sostenerse debate, fue aprobada por 163 votos. Esta fracción propiamente no establece a cargo del Estado la obligación de crear y otorgar tal seguro, sino que lo obliga a fomentar la organización de cajas populares de seguros, las cuales estarían a cargo de particulares.

La anterior disposición tuvo vigencia durante doce años, ya que en el año de 1929 se reformó la referida fracción para quedar redacta como lo está en la actualidad. En la iniciativa presidencial que motivó esta reforma se propone federalizar la legislación social, y con motivo de ello

se reformó la fracción XXIX del artículo 123, en la que ya se habla de la Ley del Seguro Social y del seguro de cesación involuntaria del trabajo. De la manera en que se redactó dicho dispositivo nos encontramos con la obligación a cargo de los Poderes Federales de instituir y administrar un "seguro por cesación involuntaria del Trabajo". El debate suscitado en la Cámara de Senadores con motivo del proyecto de reformas se centró sobre la conveniencia de federalizar la legislación del trabajo, y pasaron por alto las cuestiones fundamentales de seguridad social que se proponían en la reforma, en especial el seguro de desempleo; debo mencionar que aún la misma Exposición de Motivos de la iniciativa presidencial es omisa en este aspecto.

La jurisprudencia y la doctrina mexicanas no nos proporcionan mayores luces que nos guíen en el camino que se ha de seguir para desentrañar el contenido y alcance del término "cesación involuntaria del trabajo", norma rectora del seguro de desempleo en México. Así pues, frente a tan magno problema no me queda sino aventurarme solo en la tarea de definir cuál sea la correcta interpretación de la frase "cesación involuntaria del trabajo".

La fracción XXIX del aparta

do a) del artículo 123 Constitucional remite a dos elementos que deben normar el criterio del Legislador ordinario; un elemento es de carácter objetivo y el otro de tipo subjetivo; el primero es fácilmente apreciable, el segundo es de difícil comprobación.

El elemento objetivo queda constituido por el término "Cesación del Trabajo". Dado el contexto del apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal, el término cesación del trabajo presupone la existencia de una - relación obrero - patronal, y después la extinción de la misma - presupone la existencia de un trabajo subordinado y después la - pérdida del mismo, De esto llegamos a una conclusión de particular trascendencia; el seguro de desempleo en México, desde un punto de vista constitucional, no puede llegar a proteger a personas que desarrollen sus actividades dentro del marco del ejercicio libre de una ocupación o actividad, o aquellos que se encuentren en "desocupación abierta" grupo que queda constituido por - las personas que nunca han tenido una ocupación productiva.

El elemento subjetivo los constituye el término "involuntaria". Como ya se dijo, este es un elemento de tipo subjetivo de difícil comprobación. La volundad es una facultad espiritual del hombre, cuya función consiste

en decidirse respecto de la consecución de un bien que el intelecto le presenta como apetecible.

Sin pretender profundizar en un tema de contenido psicológico, como lo es el de los actos voluntarios, si debo referirme a la interpretación que para efectos jurídicos debe darse a la involuntariedad de que habla el precepto constitucional en comentario. En términos generales debo decir que un acto puede conceptuarse como voluntario cuando se realiza con pleno conocimiento de causa; pero además del conocimiento de causa, que implica conocimiento del acto que se va a realizar, es necesario que se quiera realizar el acto. Así pues son necesarios dos elementos: conocimiento de lo que se va a realizar y deseo de hacerlo.

Un interesante problema se suscita por la cuestión de si es necesario que aparte de los dos requisitos mencionados con antelación se representen las posibles consecuencias del acto a realizar; que se sepan cuales son las consecuencias del acto que se quiere. Yo pienso que la realización voluntaria de un acto implica necesariamente que las consecuencias del mismo estén presentes en la mente, pues es lógico pensar que dicha persona va a efectuar una determinada conducta impu

table a él y por tanto debe tener conocimiento de los efectos y consecuencias del mismo, y así percatarse de la magnitud del perjuicio o beneficio que le puede acarrear la realización de ese acto.

Con base en lo antes expuesto creó que ya puedeo llegar a mencionar cual es el alcance y sentido del termino "cesación involuntaria del trabajo". Por él debemos entender: 1. - la existencia de una relación obrero - patronal; 2. la extinción o sus--pensión de la misma; 3. y que ese acontecimiento no sea imputable al trabajador.

Ahora bien se debe entender que la cesación - voluntaria de trabajo se da cuando existe renuncia expresa por parte del trabajador, o bien cuando se de alguna de las causas - de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para - el patrón establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal del - Trabajo a saber son:

1. - Engañarlo el trabajador o en su caso, el sindicato que lo hubiese propuesto o recomendado con certificados falsos o referencias en los que se atribuyan al trabajador capacidad aptitudes o facultades de que careza. Esta cau

sa de rescisión dejará de tener efecto después de treinta días de prestar sus servicios el trabajador.

II. - Incurrir el trabajador, durante sus labores en faltas de probidad u honradez, en actos de - violencia, amargos, injurias o malos tratamientos en contra del patrón, sus familiares o del -- personal directivo o administrativo de la empresa o establecimiento, salvo que medie provoca-- ción o que obre en defensa propia.

III. - Cometer el trabajador contra alguno de sus compañeros, cualquiera de los actos enumerados en la fracción anterior, si como consecuencia de ellos se altera la disciplina del lugar en que se - desempeñe el trabajo.

IV. - Cometer el trabajador, fuera del servicio, - contra el patrón, sus familiares o personal directo o administrativo, alguno de los actos a que se refiere la fracción, II, si son de tal manera graves que hagan imposible el cumplimiento de la -- relación de trabajo.

V. - Ocasionar el trabajador, intencionalmente, --

perjuicios materiales durante el desempeño de las labores o con motivo de ellas, en los edificios, obras, maquinaria, instrumentos materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

VI. - Ocasionar el trabajador los perjuicios de que habla la fracción anterior siempre que sean graves sin dolo, pero con negligencia tal, que ella sea la causa única del perjuicio

VII. - Comprometer el trabajador, por sus imprudencia o descuido inexcusable, la seguridad del establecimiento o de las personas que se encuentren en él

VIII. - Cometer el trabajador actos inmorales en el establecimiento o lugar de trabajo.

IX. - Revelar el trabajador los secretos de fabricación o dar a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio de la empresa.

X. - Tener el trabajador más de tres faltas de asistencia en un período de treinta días, sin permiso del patrón o sin causa justificada.

XI. - Desobedecer el trabajador al patrón o a

sus representantes, sin causa justificada, --

siempre que se trate del trabajo contratado-

XII. - Negarse el trabajador a adoptar las me
didas preventivas o a seguir los procedimient
os indicados para evitar accidentes o enfermed
dades.

XIII. - Concurrir el trabajador a sus labores-
en estado de embriaguez o bajo la influencia -
de algún narcótico o droga enervante, salvo que
en este último caso, exista prescripción méd
ica. Antes de iniciar su servicio, el trabajador
deberá poner el hecho en conocimiento del patrón
y presentar la prescripción suscrita por el mé-
dico;

XIV. - La sentencia ejecutoriada que imponga al
trabajador una pena de prisión, que le impida el
cumplimiento de la relación de trabajo; y

XV. - Las análogas a las establecidas en las frac
ciones anteriores de igual manera graves y de con
secuencia semejantes en lo que al trabajo se refie
re.

El patrón deberá dar al trabajador aviso escrito -

de la fecha y causa o causas de la rescisión.

Ya se ha visto cual es la norma rectora del seguro de desempleo en México; cual es el imperativo constitucional. Debe ahora hacer referencia a la legislación secundaria, para ver si la misma se ciñe a los mandamientos constitucionales; para analizar si la Ley del Seguro Social ha establecido el seguro de desempleo en los términos previstos por el Constituyente.

La Ley del Seguro Social, en el Título Segundo, Capítulo V, Sección Cuarta, regula el llamado Seguro de Cesantía en Edad Avanzada. En mi opinión es en dicha sección donde el legislador ordinario regula el seguro por cesación involuntaria del trabajo. El artículo 143 de la Ley del Seguro Social establece que existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos - renumerados después - de los sesenta años de edad; y en el artículo 145 establece los requisitos que deben reunirse para el otorgamiento de las prestaciones, que son un mínimo de 500 cotizaciones semanales, que el asegurado tenga 60 años de edad y que quede privado de trabajo remunerado.

El maestro Juan Antonio Peralta⁽¹⁶⁾ opina que ".....este no fue el propósito de la fracción XXIX del apartado A del artículo 123 constitucional, pero el legislador del Seguro Social limitó la prestación de Cesantía al caso de edad avanzada, considerando muy justamente que un seguro de Cesantía sin limitación iba a ser extremadamente costoso y obligaría a elevar considerablemente las cuotas, circunstancia ésta que produciría indudablemente una resistencia a la implantación del Seguro Social de magnitud tal que posiblemente inclusive la implentaría, tanto más cuanto que las posibilidades económicas de la Nación, en vías de desarrollo incipiente, no podrían hacerle frente y todo ello sin contar con que el bajo nivel cultural medio de la población asegurada hacía desaconsejable un seguro de Cesantía sin límites de edad porque tendría efectos dañosos en la economía nacional y sería contrario a los esfuerzos que se estaban realizando para mejorar nuestra población".

(16) Notas tomadas de sus clases de seguridad social impartidas en la Escuela Libre de Derecho.

En mi opinión creo que desde el punto de vista económico le asiste la razón al maestro Peralta, solamente en cuanto a la costeabilidad del seguro de cesantía, pero indiscutiblemente puede abatirse el costo como se menciona en capítulos anteriores (vease el Capítulo tercero, inciso a). Pero desde el punto de vista socioeconómico y político, es indiscutible que el seguro de cesantía beneficia a capas de la población que se encuentran desprotegidas ante el infortunio que causa pérdida de un trabajo remunerado, y la difícil recuperación de éste.

Un gran inquietud que surgió en mí es la concerniente a la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley del Seguro Social al regular el Seguro de Cesantía. Como ya vimos, la Constitución ordena el establecimiento de un seguro de cesantía cuando el trabajo se pierda por causas involuntarias, es decir no imputables al trabajador; la ley del Seguro Social rebazó los lineamientos que le marcara el Constituyente en el artículo 123, imponiendo más requisitos de los exigidos por nuestra Carta Magna. La Constitución Federal solamente exige que exista una pérdida de trabajo remunerado y que la misma sea por causas involuntarias; La ley ordinaria exige, además que el asegurado tenga 60 años de edad. Al exigir la Ley del Seguro Social como requisito indispensable al que el cesante haya cumplido 60 años de edad, rebaza los lineamientos

constitucionales al imponer un requisito que de ninguna manera exige la Constitución Federal.

Indudablemente que la exigencia de los 60 años de edad causa un agravio personal y directo a aquella persona que se encuentre en cesantía involuntaria de un trabajo remunerado -- pues en los términos de la Ley ordinaria no tiene derecho a que el Instituto Mexicano del Seguro Social le otorgue la pensión correspondiente; solo me queda estudiar la forma de reparar el perjuicio que se causa al asegurado. Tradicionalmente, y creo que con absoluta razón, se ha considerado el juicio de amparo como el medio idóneo para salvaguardar los derechos ciudadanos, cuando estos son violados, restituyendo al quejoso en el goce del derecho que se le restringe o viola; toca ahora ver si dicho recurso jurídico es adecuada o para defender los derechos que el artículo 123 Constitucional otorga a los cesantes, y que la Ley del Seguro Social les restringe. Para la protección que puede otorgar el Poder Judicial Federal contra actos violatorio de garantía; y que cause un agravio personal y directo. La existencia del agravio personal y directo se vió que se da en el presente caso, por lo que no es menester hacer de nuevo referencia a ello.

Es necesario, se dijo, que el acto sea violatorio

constitucionales al imponer un requisito que de ninguna manera exige la Constitución Federal.

Indudablemente que la exigencia de los 60 años de edad causa un agravio personal y directo a aquella persona que se encuentre en cesantía involuntaria de un trabajo remunerado -- pues en los términos de la Ley ordinaria no tiene derecho a que el Instituto Mexicano del Seguro Social le otorque la pensión correspondiente; solo me queda estudiar la forma de reparar el perjuicio que se causa al asegurado. Tradicionalmente, y creo que con absoluta razón, se ha considerado el juicio de amparo como el medio idóneo para salvaguardar los derechos ciudadanos, cuando estos son violados, restituyendo al quejoso en el goce del derecho que se le restringe o viola; toca ahora ver si dicho recurso jurídico es adecuada o para defender los derechos que el artículo 123 Constitucional otorga a los cesantes, y que la Ley del Seguro Social les restringe. Para la protección que puede otorgar el Poder Judicial Federal contra actos violatorio de garantía; y que cause un agravio personal y directo. La existencia del agravio personal y directo se vio que se da en el presente caso, por lo que no es menester hacer de nuevo referencia a ello.

Es necesario, se dijo, que el acto sea violatorio

de garantías. Tradicionalmente se ha considerado que las uncas garantías constitucionales salva guardadas por el juicio de amparo, son las contenidas en el Título Primero (artículo del 1o. al 29 de la Constitución Federal, por lo que el problema - se suscita en los siguientes términos: el derecho a la cesantía involuntaria del trabajo se encuentra regulado en el artículo 123 de la Carta Magna, que queda encuadrada fuerza del título antes aludido. En se orden de ideas se puede considerar que existe violación a garantías individuales cuando el legislador ordinario rebaza las exigencias del artículo 123 constitucional, cuando establece el seguro de cesantía solo para los casos de edad avanzada. Este es un problema aparente al que la Suprema Corte de Justicia ha encontrado fácil, adecuada y justa solución; nuestro mas alto tribunal ha sostenido en numerosas ocasiones que los derechos - constitucionales que se encuentran fuera del título Primero de la Constitución, encuentran protección a través de las garantías de legalidad y exacta aplicación contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Además, también se dijo, es necesario que el acto violatorio prevenga de una autoridad. Como se dijo anteriormente, en el caso del seguro de cesantía, el acto; violatorio lo cons

tituyen las regulaciones de la Ley del Seguro Social emitida por Congreso de la Unión y promulgada por el Presidente de la República; dichas entidades son autoridades para efectos del juicio de amparo en tanto que están revestidas de imperio.

Como se dijo, el acto tildable de inconstitucional lo constituyen los preceptos de la Ley del Seguro Social, decretada por el Congreso de la Unión y promulgada por el Presidente de la República; en este orden de ideas las autoridades responsables - lo son dichas autoridades. Ahora bien, existen dos oportunidades para interponer el amparo contra leyes; la primera oportunidad se da cuando la ley es reclamable por su sola expedición, es el caso de la leyes autoaplicativas y el término para interponer la demanda de amparo es de 30 días contados a partir de la fecha en que entre en vigor la Ley. Una ley es autoaplicativa cuando contiene en sí un principio de ejecución; cuando por su sola expedición modifica o extingue una situación jurídica. En mi opinión la Ley del Seguro Social, en cuanto regula el seguro de cesantía, no es una ley autoaplicativa por lo que el término de 30 días para la interposición del amparo no es aplicable en este supuesto.

La segunda oportunidad que tiene el particular para reclamar la inconstitucionalidad de una Ley, lo es cuando se le aplica por primera vez; del artículo 73, fracción XII, de

la Ley de Amparo se infiere dicha aseveración. En este caso el término para la interposición del amparo es de 15 días, y se cuenta a partir de la fecha del primer acto de aplicación de la Ley. En este supuesto también son autoridades responsables el Congreso de la Unión y el Presidente de la República, pero también deben conceptuarse como tales a aquellas autoridades que han aplicado la ley al caso concreto, pues de no señalarse así llegaríamos al absurdo de se concedería el amparo contra la Ley Inconstitucional más no contra los actos de su aplicación lo que haría nugatoria la protección que se concediera.

En este aspecto se presentan dos problemas a resolver; quien es la autoridad que aplica la ley y como provocar el acto de aplicación. Para resolver dichos problemas debemos primero estudiar cual es el concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

El ilustre tratadista IGNACIO BURGOA (17), define a la autoridad como "aquél organo estatal, de facto o de jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y --

(17) Juicio de Amparo. 7ª. Edición. México, 1970. Pag. 340)

determinada, de una manera imperativa". Por su parte nuestra Ley de Amparo, en su artículo 11, considera como autoridad -- responsable a aquella que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado, Por otro lado la Suprema Corte de Justicia en jurisprudencia definida considera que "el término autoridades para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen"

El ilustre constitucionalista Dr. Juventino V. Castro⁽¹⁸⁾ comentando los anteriores conceptos nos dice lo siguiente "Cuando la jurisprudencia proporciona el concepto de que son autoridades aquellas personas que disponen de la fuerza pública", pretende referirse a una característica primordial de la autoridad que importa mucho en el proceso estructurado para defender las garantías constitucionales, como lo es el imperum que permite que ciertos mandatos tengan que se forzosamente cumplimentados, porque

18. -Lecciones de Garantías y Amparo, México, 1974 pag 441

la oposición contra ellos significara el uso de la fuerza pública la cual precisamente está a disposición de esas personas que denominamos autoridades. Por ello mismo, la jurisprudencia se refiere a que la disposición de la fuerza pública puede derivarse de circunstancias bien legales o de hecho, ya que si el criterio de lo que debe entenderse por autoridad, lo deriváramos de una supuesta ilegalidad de dichas entidades, tendríamos que desembocar en la falacia de que si una persona no tenía la facultad de utilizar la fuerza pública, el individuo que indebidamente utiliza la fuerza pública leglamente no puede ser considerado como autoridad, y no siéndolo la pretensión del quejoso resulta improcedente, y debe sobreserse en el juicio, sin que la justicia federal pueda anular el acto violatorio de garantías constitucionales precisado en la demanda de amparo. Por ello, la jurisprudencia reconoce el carácter de autoridad para los efectos del examen constitucional en el proceso de amparo, a quien utiliza la fuerza pública sin discutir si esta es una circunstancias de hecho o de derecho.

A manera de resumen de todas las opciones hasta aquí vertidas, debe entender por autoridad para efectos del amparo a toda aquella entidad que este revistida de imperium(facultades de decidir de manera imperativa) y éste en aptitud de hacer cumplir sus determinaciones a través del auxilio de la fuerza pública.

Ilucidado cual es el concepto de "autoridad" debemos pasar a un segundo aspecto de este mismo problema el consistente en que es el encargado de efectuar los actos de aplicación de la ley en materia de seguridad social. A primera vista se impone la respuesta en el sentido de que el Instituto Mexicano del Seguro Social es el encargado de aplicar las disposiciones de seguridad social en México; esa afirmación es verdadera, más incompleta pues olvida referirse a si el Instituto del Seguro Social puede imponer de manera imperativa sus decisiones y recurrir a la fuerza pública en su auxilio. En lo que respecta al cobro de las cuotas a cargo de patrones y obreros no queda duda que el Instituto si posee el imperio antes aludido, en tanto que puede hacer uso del procedimiento coactivo para hacer efectivas sus liquidaciones; pero en materia de otorgamiento de pensiones (sin olvidar las que provienen por sobrevivir la cesantía) aparece la duda. La interrogante se ha planteado en los siguientes términos; ¿ en dicha area no estará actuando el Instituto como un ente desprovisto de imperium?; no debemos olvidar que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo público descentralizado encargado de administrar la seguridad social en México, y que los referidos organismos cumplen misiones que noson propias de la actividad estatal en cuanto pueden

realizarse perfectamente por particulares. En este orden de ideas no queda sino concluir que el Instituto Mexicano del Seguro Social no actúa como autoridad al otorgar o negar una pensión.

Con base en lo anterior podría pensarse que al no ser una autoridad la referida Institución, no podría acudirse al amparo contra leyes cuando el Instituto niegue el otorgamiento de una pensión por cesantía con base en lo dispuesto por la Ley reglamentaria de una autoridad. Dicha conclusión es errónea y olvida los sistemas de defensa establecidos en materia de seguridad social. En efecto, el artículo 274 de la Ley del Seguro Social establece un recurso de inconformidad ante el Consejo Técnico de dicha Institución, cuando el asegurado no está conforme con una resolución que le niegue el otorgamiento de una pensión; y por su parte el artículo 275 del mismo ordenamiento, da competencia a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para dirimir las controversias que se susciten entre los asegurados y el Instituto respecto de las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social. Así pues, en última instancia quien resolvería sobre el otorgamiento de la pensión por cesantía sería una autoridad revestida de imperium: La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Restanos resolver el segundo problema que nos hemos planteado: como provocar el acto de aplicación de la Ley -- - Inconstitucional; para estos efectos debemos ponernos en el - supuesto de que un asegurado queda cesante antes de cumplir los sesenta años de edad. Ocurrido el riesgo de la cesantía, el asegurado debe solicitar al Instituto Mexicano del Seguro -- Social el otorgamiento de la pensión correspondiente; por su - parte el Instituto, con base en las disposiciones de su Ley re-- glamentaria, está obligado a contestar y a negar el otorgamiento de la pensión en tanto que no cumple el requisito de edad. El asegurado puede acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (Recordemos que es optativo para el asegurado agotar el recurso de inconformidad o recurrir directamente ante la - - Junta, en los términos del artículo 275 de la Ley del Seguro Social), demandando del Instituto Mexicano del Seguro Social el acuerdo que le niega el otorgamiento de la pensión por cesantía. La Junta está obligada a resolver la controversia que se le plantea, y en los términos del principio de legalidad y exacta aplicación esta obligada a aplicar la Ley del Seguro Social resolviendo que no debe otorgarse la pensión en tanto que el asegurado no -- reúne el requisito de 60 años de edad, es en este momento en -- que nos encontramos frente al primer acto de aplicación de una Ley Inconstitucional, y en mi opinión esta es la forma de provo-

car dicho acto.

Con base en todo ello llego a la conclusión que el juicio de amparo es medio idóneo para obtener el otorgamiento de -- una pensión por cesantía cuando se dan los requisitos que para este aseguramiento exige el artículo 123 constitucional, sin -- que obsten las disposiciones de la Ley secundaria ya que estas se verían anuladas por el amparo que en su caso conceda el Poder Judicial Federal. Ciertamente es que en virtud del principio de relatividad de las sentencias de amparo, la protección constitucional no puede versar más que sobre el caso concreto que motive la queja, sin que el amparo pueda aplicarse a casos no comprendidos en la sentencia que lo otorgue; pero esa es una -- limitación impuesta por el propio constituyente solo subsanable a través de una reforma constitucional.

El objeto primordial que se persigue dentro de la política de Seguridad Social de planeación así como de planificación es la creación de un seguro de desempleo; un seguro que controle el problema desocupacional siempre y cuando se presenten -- determinadas características esenciales para su existencia; las cuales son:

a). - Bajar el índice desocupación en México

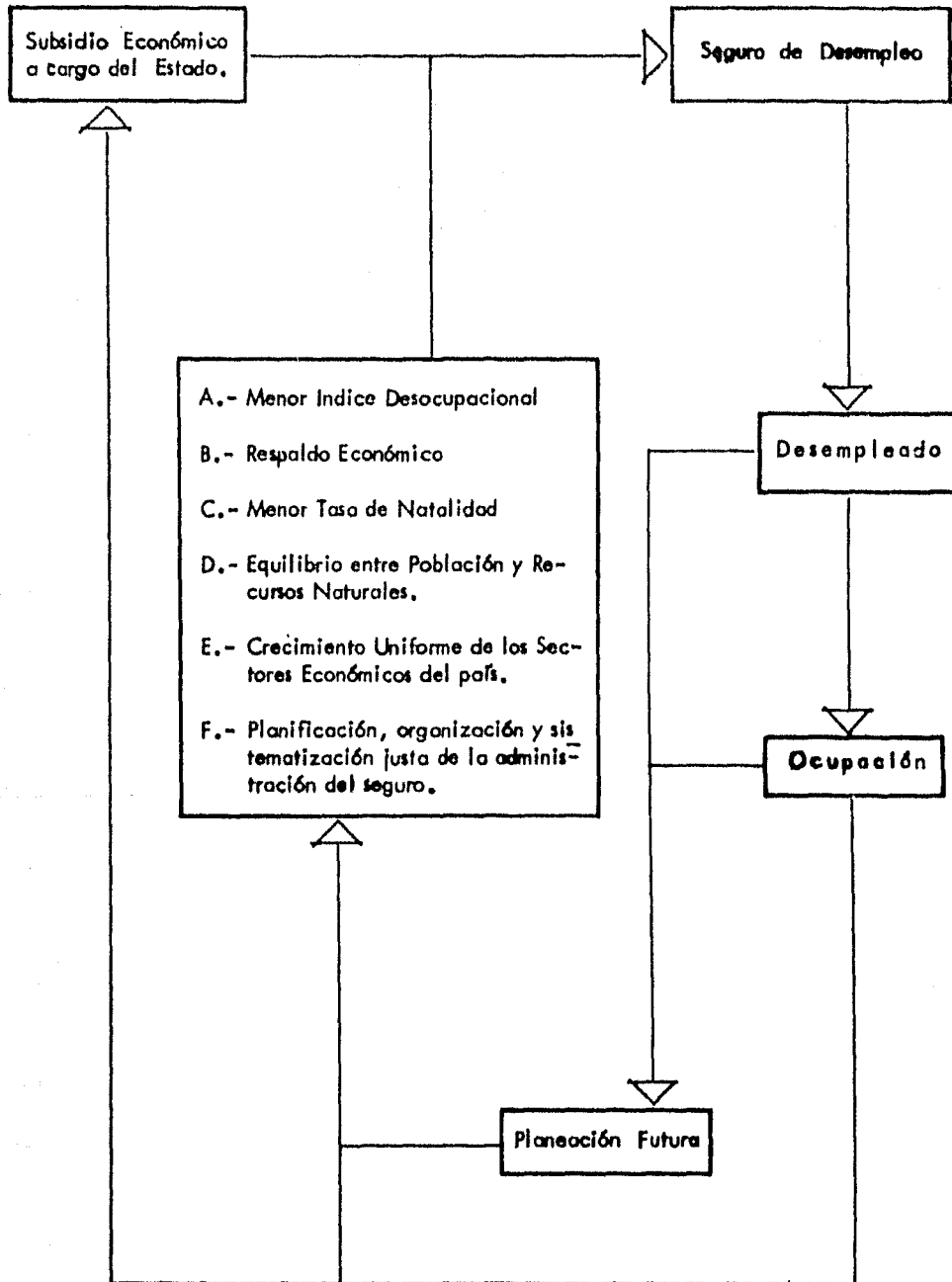
b). - Tener respaldo económico para proteger a los --
desocupados económicos.

c). - Disminuir el incremento de la natalidad.

d). - Equilibrar la población con los recursos tanto ma-
terial como humanos.

e). - Crecimiento uniforme de los diversos sectores --
económicos del país y,

f). - Planificación, organización, y sistematización justa
de la administración del seguro.



Desgraciadamente México no cuenta actualmente con -- ninguna de las características creadoras del Seguro del desem- pleo ; pero puede lograrse dicha situación mediante una políti- ca dinámica con buen desarrollo; y financiamiento por parte - del Estado.

México es un país en vías de desarrollo, el cual necesi- ta organizar su crecimiento mediante una excelente planifica -- ción e impartir educación al país, elemento necesario para -- cuadyuvar a una mejor conciencia por parte de los ciudadanos para encaminar satisfactoriamente las metas trazadas por la - Patria; es ahí donde necesitamos solidaridad nacional para en- caminar el logro de tan nobles ideales.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES.

1. - El desarrollo de un País debe de ser armónico en cuanto a el logro de un equilibrio de sus recursos humanos, naturales y de producción. Un crecimiento desmedido de la población, que rebasa las posibilidades de generación de fuentes de trabajo, produce desempleo, independientemente de que exista recursos naturales susceptibles de explotarse. Consecuentemente, es necesaria una política social que permita alcanzar índices demográficos adecuados mediante una paternidad responsable, o medidas de control natal, en armonía con nuestro sistema jurídica y sus garantías.

2. - En los índices de desempleo y de subempleo existe un alto porcentaje integrado por individuos no capacitados para el trabajo, en atención a que sus niveles de educación y de preparación técnica les impiden satisfacer necesidades ocupacionales de nivel medio. Para alcanzar mayores grados de desarrollo y aprovechar los avances de la tecnología se requiere aumentar el nivel educacional en México, reorientando la enseñanza a fin de que en cada nivel se alcancen objetivos de capacitación para el trabajo.

3. - La política de seguridad social actual, al ser tan

proteccionista, induce a un exceso demográfico tanto que los jefes de familia tienen la seguridad de que sin importar el número de hijos que tengan, encontrarán protección tanto médico como en la cuantía de las asignaciones familiares que se otorgan como complemento de las pensiones; y contraviene la política demográfica y se traduce en despreocupación.

4. - México cuenta con una incipiente industria, lo que se refleja en que no se alcanzan a cubrir las necesidades del País en cuanto a que tiene una baja productividad, estancando el desarrollo económico del mismo.

5. - La injusta distribución del ingreso nacional ocasiona la concentración de la fortuna nacional en pocas manos, provocando un desequilibrio económico con detrimento de la economía de las grandes capas de población.

6. - Nuestro sistema económico necesita un crecimiento uniforme de los diversos sectores económicos del País, a fin de equilibrar la producción con las necesidades del consumo.

7. - Es necesario que exista seguridad en la inversión pues ello propicia la creación o ampliación de fuentes de trabajo, lo que trae como necesaria consecuencia un aumento en la producción de bienes y servicios. A su vez, con ello se

propicia el ahorro interno, se evita la fuga de capitales y se nivela la balanza de pagos en tanto que no es necesario acudir principalmente a empréstitos del extranjero pues la seguridad a proporcionar alentará a los capitales nacionales, además de que se propicia la inversión extranjera.

8. - Es necesario que el Gobierno elabore un Plan Nacional de Desarrollo para alcanzar, a corto y a largo plazo, metas de crecimiento económico; esto se puede lograr a través de incentivos y de medidas coercitivas.

9. - Toda persona tiene derecho a desarrollar una actividad productiva, ya que el trabajo es el medio idóneo para la subsistencia del hombre y de su familia.

10. - Un principio que se deriva de lo anterior es que el Estado debe garantizar la estabilidad en el trabajo.

11. - La cláusula de exclusión es una medida para obtener los fines de la organización sindical, a través de evitar la desintegración del mismo; pero no podemos olvidar el que no deja de constituir un arma peligrosa, y que en todos los casos al aplicarse ocasiona desempleo.

12. - Es necesario que la política fiscal se adecúe -

a las necesidades económicas existentes que se deben subsanar. Es decir, no debe ser un medio sólo para recaudar ingresos para el Estado, sino básicamente un instrumento para promover y --- orientar el desarrollo del País.

13. - Por ello es necesario que el Presupuesto de -- Egresos se oriente a promover el desarrollo y a la realización de obras de interés social, y no a gastos suntuarios y superfluos.

14. - Las leyes del trabajo deben buscar el equili-- brio y la armonía entre los empresarios y los trabajadores; pues una actitud demasado proteccionista podría acarrear consecuen-- cias perniciosas como el cierre de una fuente de trabajo por quebra.

BIBLIOGRAFIA

- 1). - Francisco Porrúa Pérez "Doctrinas Políticas de las - Garantías Individuales." México, D. F., 1961
- 2). - Colson "Curso de Economía Política" París, 1924.
- 3). - José María Guix "El Trabajo" Madrid, 1967.
- 4). - Mario de la Cueva "Derecho Mexicano del Trabajo". - México, D. F., 1974
- 5). - Ejecutivos de Finanzas "Centro de Estudios del Sector Privado" México, 1975
- 6). - Ernesto Fernández Hurtado "El Sistema Bancario y la Co-yuntura Financiera"-Revista-Ejecutivos de Finanzas, México D. F., 1975.
- 7). - Messner "Ética General y Aplicada" - Madrid, 1969.
- 8). - Juan García Nieto y José María Díez Alegua. "El Sindicato"- Madrid, 1967
- 9). - Pérez Botija "El Curso del Derecho del Trabajo" Madrid,
- 10). - Durand "Tra-ité de Droit du Travail." París, 1956
- 11). - "Ecclesiastes 4, 9, 20"

- 12). - Fernando Guerrero "La Empresa", Madrid, 1967
- 13). - Angel Berna "Antonismo Social y Factores de la Solución", Madrid, 1968.
- 14). - Enrique Tapia Aranda "Derecho Procesal del Trabajo", México, 1976.
- 15). - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México, D. F. 1976.
- 16). - Juan Antonio Peralta "Apuntes de Seguridad Social impartidas en la Escuela Libre de Derecho", México, D. F.
- 17). - Ignacio Burgoa "Juicio de Amparo", México, D. F., 1970
- 18). - Juventino V. Castro "Lecciones de Garantía de Amparo", México, D. F., 1974
- Luis Pazos "Actividad y Ciencia Económica" México, D. F., 1975
- Nueva Ley Federal del Trabajo. Edit. Porrúa, S.A., México, D. F., 1975 27a. Edición.
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado
- Ley del Seguro Social

- Nueva Ley de Amparo,