

400  
Lej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---

---

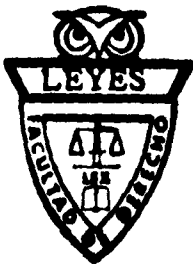
**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO  
Y SEGURIDAD SOCIAL**

**"EL SEGURO DE DESEMPLEO COMO  
PRESTACIÓN EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL"**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
OCTAVIANO ABRAHAM MENDOZA MEDINA



MÉXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA

1996



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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 MIS PADRES:**

Por darme la vida, su amor,  
comprensión y apoyo, para  
poder lograr uno de los  
anhelos más grandes de mi  
vida.

**A MIS HERMANOS:**

En especial a Rosalía, que a  
pesar de que la muerte le  
haya arrebatado su  
existencia, jamás olvidaré  
sus consejos de superación  
constante.

**A NUESTRA ALMA  
MATER:**

**La Universidad Nacional  
Autónoma de México, y en  
especial, a la Facultad de  
Derecho.**

**A MIS MAESTROS:**

**Con todo respeto y  
admiración,  
especialmente al Lic.  
Ramón B. Rodríguez  
Moreno, como también  
al Doctor Hugo Italo  
Morales Saldaña.**

## ÍNDICE

Introducción.....i

### **CAPÍTULO PRIMERO.....1**

#### **1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EUROPA Y MÉXICO.....1**

1.1. ANTECEDENTES GENERALES EN EUROPA..... 1

1.1.1. ANTECEDENTES EN ALEMANIA..... 7

1.1.2. ANTECEDENTES EN INGLATERRA..... 8

1.1.3. ANTECEDENTES EN ESPAÑA..... 12

1.2. ANTECEDENTES GENERALES EN MÉXICO..... 15

1.2.1. ÉPOCA PREHISPÁNICA..... 19

1.2.2. ÉPOCA COLONIAL..... 20

1.2.3. LA INDEPENDENCIA..... 23

1.2.4. EL PORFIRIATO..... 24

1.2.5. LA REVOLUCIÓN..... 26

1.2.6. ÉPOCA CONTEMPORÁNEA..... 35

**CAPÍTULO SEGUNDO.....38**

**2. ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA  
SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.....38**

2.1.	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.....	38
2.1.1.	FUNDAMENTO LEGAL.....	44
2.1.2.	NATURALEZA JURÍDICA.....	45
2.1.3.	ÓRGANOS ENCARGADOS DE LA ADMINISTRACIÓN.....	46
2.1.4.	LAS FUNCIONES DEL I.M.S.S.....	63
2.2.	INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....	69
2.2.1.	FUNDAMENTO LEGAL.....	70
2.2.2.	NATURALEZA JURÍDICA.....	72
2.2.3.	ÓRGANOS ENCARGADOS DE LA ADMINISTRACIÓN.....	73
2.2.4.	LAS FUNCIONES DEL I.S.S.S.T.E.....	83

2.3.	INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS. ....	85
2.3.1.	FUNDAMENTO LEGAL. ....	86
2.3.2.	NATURALEZA JURÍDICA. ....	88
2.3.3.	ÓRGANOS ENCARGADOS DE LA ADMINISTRACIÓN.....	89
2.3.4.	LAS FUNCIONES DEL I. S. S. F. A. M.....	97

## **CAPÍTULO TERCERO.....101**

### **3. EL SEGURO DE DESEMPLEO COMO PRESTACIÓN EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.101**

3.1.	INTEGRACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO MEDIANTE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.....	101
3.2.	CONCEPTO Y TIPOS DE SEGURO CONTRA EL DESEMPLEO. 116	
3.2.1.	SEGURO OBLIGATORIO DE DESEMPLEO. ....	117
3.2.2.	SEGURO VOLUNTARIO DE DESEMPLEO.....	119
3.3.	CAMPO DE APLICACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO. 120	
3.3.1.	BENEFICIARIOS. ....	121

3.3.2.	EXCEPCIONES.....	122
3.4.	REQUISITOS DEL SEGURO DE DESEMPLEO.....	122
3.5.	CUANTÍA Y DURACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO...	123
3.6.	CAUSAS DE SUSPENSIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO.	123
3.7.	CAUSAS DE EXTINCIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO.	124
3.8.	REAPERTURA DEL SEGURO DE DESEMPLEO. ....	124
3.9.	ADMINISTRACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO.....	125
3.9.1.	VIABILIDAD DEL SEGURO DE DESEMPLEO. ....	126

**CAPÍTULO CUARTO..... 132**

**4. SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DESEMPLEO EN ESPAÑA Y EN LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA..... 132**

4.1.	CONCEPTO Y TIPOS DE SEGURO CONTRA EL DESEMPLEO	132
4.1.1.	SEGUROS OBLIGATORIOS DE DESEMPLEO.....	136
4.1.2.	SEGUROS VOLUNTARIOS DE DESEMPLEO. ....	137
4.1.3.	SISTEMAS DE ASISTENCIA SOCIAL.....	138



4. 2.	CAMPO DE APLICACIÓN DE LAS PRESTACIONES.....	138
4.2.1.	BENEFICIARIOS.....	139
4.2.2.	EXCEPCIONES.....	141
4.3.	REQUISITOS DE LAS PRESTACIONES.....	141
4.4.	CUANTÍA Y DURACIÓN DE LAS PRESTACIONES.....	143
4.5.	SUSPENSIÓN DE LAS PRESTACIONES.....	144
4.6.	EXTINCIÓN DE LAS PRESTACIONES.....	145
4.7.	REAPERTURA DEL DERECHO A LAS PRESTACIONES.....	146
4.8.	FINANCIAMIENTO DE LAS PRESTACIONES.....	147
4.9.	LA ADMINISTRACIÓN DE LAS PRESTACIONES.....	150

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>154</b>
--------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>158</b>
--------------------------	------------

## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo que he desarrollado, trato de exponer en forma muy breve desde sus orígenes, un concepto del denominado "Seguro de Desempleo". Básicamente dicho seguro, protege al trabajador que sufre la contingencia del desempleo por causas ajenas a su voluntad, por medio de prestaciones en dinero de manera temporal, para la satisfacción de sus necesidades y las de su familia también. Sin embargo, para poder disfrutar de dichas prestaciones, el trabajador deberá cubrir determinados requisitos para su otorgamiento. Por lo general, éste tipo de sistemas o regímenes de protección del desempleo, se ha desarrollado en los países industrializados. Pero debo señalar, que el país de Argentina desde el año de 1991, reconoció dentro de su legislación a las prestaciones de desempleo. Por lo tanto, en base al hecho de que la Economía Mexicana se encuentra al mismo nivel que de la de Argentina, o incluso más desarrollada en algunos aspectos, considero entonces que existe la posibilidad de que nuestra legislación, reconozca a dicho seguro.

En el primer Capítulo, me refiero en forma breve a los antecedentes históricos de las primeras asociaciones que se encargaban de proteger y atender, a las personas que eran víctimas de las diferentes contingencias o problemas sociales, desde la antigüedad romana, hasta nuestra época Contemporánea, en donde también de manera breve, realizo una especie de análisis histórico del mismo modo en México.

En el segundo Capítulo, trato de exponer las características principales en forma concreta, tanto del Instituto Mexicano del Seguro Social, como del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, y del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

En el Capítulo tercero, desarrollo el tema central de éste presente trabajo, al proponer que el Seguro de Desempleo sea reconocido en nuestra legislación a través de una reforma Constitucional, en el artículo 123 dentro del apartado "A", de la fracción XXIX. Dicha reforma consiste en la posible adición de la fracción "XXIX BIS" dentro del mismo artículo, de la fracción XXIX de dicho apartado. Además, también propongo la

creación del Capítulo "VII BIS", dentro del Título II de la nueva Ley del Seguro Social, en el cual establezco las condiciones y requisitos, que deberán cubrir los trabajadores para poder ser beneficiarios, de las prestaciones por desempleo.

Finalmente en el último Capítulo de éste presente trabajo, me refiero también en forma breve a los diferentes regimenes o sistemas de protección del desempleo, existentes en la Comunidad Económica Europea y en España, donde considero que es importante analizar la forma en que logran administrar y financiar, a las prestaciones o subsidios del desempleo.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EUROPA Y MÉXICO.**

#### ***1.1. Antecedentes Generales en Europa.***

En la antigüedad romana, surgieron de entre los denominados "Collegia", que era una forma de asociacionismo que practicaban los romanos, los llamados "artificum vel opificum o tenuiores", asociaciones que tenían como característica una finalidad mutualista. Para su constitución era necesario, la unión de tres individuos por lo menos quienes se comprometían a contribuir, aportaciones de entrada y en forma periódica para formar un fondo común. dicho fondo era destinado principalmente entre sus miembros, al hecho de sufragar los gastos funerarios de los socios fallecidos de la asociación.

En la época del Cristianismo, los "Collegia" ceden paso a las denominadas "Diaconías", que también se instrumentaron y se basaron en los principios mutualistas, pero como sociedad de socorros mutuos, en las cuales se practicaba la asistencia privada a los indigentes, a los desamparados, etc. Generalmente practicaban la caridad cristiana los integrantes de las "Diaconías", básicamente por amor al prójimo, o por amor a Dios.

Durante la época medieval, aparecieron las denominadas "Cofradías", tanto las llamadas religiosas benéficas como las gremiales. Los socios fundadores generalmente, establecían las reglas u ordenanzas de la asociación en base a fines asistenciales y mutualistas. Básicamente se protegían a los enfermos en general, mediante prestaciones tanto en dinero como en especie como por ejemplo, la asistencia médico-farmacéutica, y la hospitalización de los enfermos cuando era posible.

Las denominadas "Cofradías", también se preocuparon por proteger a las personas de edad avanzada, así como a las viudas y a los huérfanos a través del otorgamiento de pensiones, previo cumplimiento de determinadas condiciones y requisitos. La forma de financiar las prestaciones de la asociación,

se lograba mediante las aportaciones de los socios fundadores que realizaban en forma periódica, y además también de las aportaciones de ingreso, que los nuevos socios realizaban y que generalmente consistían en el hecho de que tenían que pagar el doble de la aportación, o cuota anual.

Es importante señalar, que las aportaciones de los cofrades podían ser tanto en dinero como en especie, para integrarlas al fondo común. Dicho fondo también se engrosaba, con las multas que la autoridad interna imponía a los demás asociados, en caso de que éstos cometieran faltas dentro de la asociación.

La autoridad que imponía las multas en las “Cofradías”, era representada por los cofrades llamados “mayordomos”. Sin embargo, en el caso de que surgieran controversias entre los integrantes de una misma asociación, para solucionarlas existían los cofrades llamados “Amigables Componedores”, los cuales procuraban mantener por el bien de la asociación, el espíritu de hermandad para lograr de esta manera, la armonía entre los socios.

Durante la época moderna, las “Cofradías” ceden paso a las denominadas “Hermandades de Socorro”. Eran constituidas generalmente por los socios fundadores, los cuales establecían las reglas u ordenanzas que posteriormente eran sometidas a la aprobación de las autoridades eclesiásticas. Para la admisión de nuevos socios, estos tenían que cubrir determinados requisitos especiales, como por ejemplo que el nuevo socio debía de pertenecer a un gremio profesional determinado, además de tener una situación económica privilegiada para poder soportar los gastos de la asociación. Debo señalar, que dichas asociaciones desarrollaron en su plenitud los principios mutualistas.

Se destacaron las denominadas “Hermandades Especializadas, como por ejemplo las encargadas de atender sólo a los enfermos, las que se encargaban de atender a la maternidad con la finalidad de proteger el parto, las funerarias que ayudaban en los gastos de entierro, las que ayudaban a los huérfanos, etc.

Definitivamente, las “Hermandades de Socorro” y las “Cofradías”, desarrollaron en la práctica con gran plenitud a la mutualidad en beneficio de las personas que atendían. En ambas instituciones, la Iglesia Católica desempeñó una tarea



muy importante, por el hecho de que la mayoría de los integrantes de las asociaciones asistenciales, pertenecían a diferentes órdenes religiosas, como los Jesuitas, los Franciscanos, etc.

También aparecen en la misma época los denominados "Montepíos", los cuales fueron apoyados económicamente por el Estado. Sin embargo, las clases sociales marginadas no tuvieron acceso a sus beneficios, y solo funcionaron para las clases sociales privilegiadas. En el caso de las viudas, se les proporcionaba una pensión vitalicia para su manutención, sin embargo, si volvían a contraer nuevamente matrimonio, o llegaran a profesar otra religión, se extinguía el derecho a percibir las prestaciones. También se les proporcionaba a los huérfanos una pensión temporal, la cual se extinguía cuando la persona llegaba a la mayoría de edad, o por abandono o muerte del huérfano. Finalmente debo señalar, que algunos "Montepíos" se dedicaron a la protección de las necesidades derivadas tanto de la vejez, como de la invalidez, mediante pensiones vitalicias.

Finalmente en dicha época, aparecen las denominados "Diputaciones de Barrio". Se integraban con representantes tanto de la autoridad municipal, y eclesiástica, con

tres vecinos de cada barrio. La protección básicamente, era de carácter asistencial. Sin embargo, se exigía como requisito primordial que los interesados no tuviesen propiedades o recursos económicos, o protección de alguna de las hermandades o de otras asociaciones. La financiación procedía de subvenciones del Estado, particulares y de los vecindarios.

En la época contemporánea se experimentó un cambio substancial después de la desaparición de las instituciones basadas en el liberalismo económico individualista, sobreviviendo tan sólo los tutelados y subvencionados por el Estado. En dicha época el Estado se encarga de llevar a cabo la realización y el funcionamiento de los seguros sociales, pero con el carácter de obligatoriedad. Definitivamente son muy extensas y detalladas cada una de las épocas o etapas señaladas en este presente trabajo, sin embargo en forma muy breve realicé este resumen basándome en el contenido de la obra de "Derecho de la Seguridad Social" Dicha obra pertenece al autor José M. Almanza Pastor, considerado como uno de los grandes juristas españoles. <sup>1</sup>

---

1.- ALMANSA PASTOR, José M. Derecho de la Seguridad Social, sexta edición, Tecnos, España, 1989, pp. 85-88.

### ***1.1.1. Antecedentes en Alemania.***

Los principios ideológicos individualistas y liberales que imperaban en Europa, fueron contrarrestados por Hegel y Marx que desarrollaron las corrientes ideológicas y filosóficas del socialismo. Dichas corrientes tuvieron una gran aceptación entre la clase obrera alemana, a tal grado que se organizaron para crear en el año de 1867, el Partido Social-democrático obrero en defensa de sus intereses.

El Canciller Otto Von Bismarck reprimió a los obreros simpatizantes de dicho partido, pero al mismo tiempo para lograr controlar políticamente a la clase trabajadora, adoptó para su gobierno principios y postulados del socialismo moderado para tratar de armonizar los derechos individuales, con los colectivos mediante la creación de seguros sociales para los obreros. En el año de 1883, Bismarck estableció por primera vez en el mundo un seguro social obligatorio, el seguro de enfermedades. Al año siguiente estableció el seguro de accidentes de trabajo, y finalmente en el año de 1889 el seguro de vejez y de invalidez.

El sistema germano de seguros sociales obligatorios se difundió casi inmediatamente por todo el mundo, influyendo en la mayoría de los países europeos y latinoamericanos. Considero que México fué influenciado por dicho sistema, principalmente por el carácter de obligatoriedad para beneficio de la clase trabajadora mexicana.<sup>2</sup>

### ***1.1.2. Antecedentes en Inglaterra.***

En el año de 1897 el parlamento inglés realizó la aprobación de una Ley de accidentes de trabajo (Workmen's Compensation Act), en la cual se le reconocía al trabajador un derecho de indemnización exigible directamente frente al empresario. En 1908 la "Old Age Pensions Act", creó una medida de tipo asistencial dirigida principalmente para proteger a la población indigente de edad avanzada. Pero fué hasta el año de 1925, que las personas de edad avanzada quedarían debidamente protegidas mediante la creación del seguro de vejez.

---

2.- *Ibidem*, pp. 70 y 71.

El Premier laborista Lloyd George estableció en Inglaterra en el año de 1911, la primera legislación respecto a los seguros sociales con su carácter de obligatoriedad por medio de la "National Insurance Act" creando los seguros de enfermedad, de invalidez, y el de paro o desocupación.

Posteriormente William Beveridge presenta ante el parlamento inglés en el año de 1942, un informe sobre la situación de los seguros sociales en donde expone una nueva visión en el sistema de la seguridad social para el país de Inglaterra. En dicho informe concibe al seguro social unificado, homogéneo y de alcance nacional. Esto quiere decir en su informe, que en un seguro compacto deberán incluirse todos los riesgos sociales y necesidades que se puedan cubrir procurando lograr la homogeneidad de todas las prestaciones y la simplificación de las cotizaciones en una sola y única cotización, y que el alcance de la protección de la Seguridad Social deberá comprender a la totalidad de la población por el simple hecho de ser un ciudadano. También señala que para la administración del seguro, se deberá crear un Ministerio de Seguridad Social con carácter público. Además establece que deberá impulsarse la creación del seguro voluntario, para poder acrecentar la protección del asegurado. Finalmente

dicho informe fue aceptado por el gobierno británico en el año de 1944.<sup>3</sup>

Podríamos señalar en forma breve que el Plan de Seguridad propuesto por Beveridge, se fundamenta en los siguientes tres principios básicos:

El primero establece que deberá aprovecharse lo que se adquirió de experiencia en el pasado, para lo que haya que hacerse en el futuro, y que en ningún momento deberá estar supeditado a los intereses particulares que se forman a través del tiempo. Esto quiere decir que en una etapa en que la humanidad atraviese por un periodo revolucionario de transformaciones, habrá que llevarlas a fondo tanto en las estructuras e instituciones políticas, económicas y sociales, y no solamente reformarlas poniéndoles parches.

El segundo principio establece que la organización del se guro social, deberá ser considerada como una

---

3.- *Ibíd*em, pp. 72-74.

sola parte fundamental dentro de toda una política generalizada de progreso social, es decir, que el seguro social solo se desarrollará en su plenitud si el Estado lleva a cabo como tarea primordial los fines y principios sociales a nivel nacional.

El tercero se refiere a la viabilidad financiera de la Seguridad Social, la cual se alcanzará mediante aportaciones tanto del estado como de los particulares, para fomentar en ellos el sentido de responsabilidad. Sin embargo una vez alcanzado un mínimo nacional de bienestar, se deberá estimular la participación espontanea y voluntaria de los individuos para que superen dicho mínimo.<sup>4</sup>

Lo básico y esencial de dicho plan o Informe de Beveridge, es que protege al individuo mediante subsidios y ayudas económicas tanto en dinero como en especie en contra de las diversas contingencias de diversa índole. Dichas contingencias pueden ser, los gastos que ocasiona el parto, la muerte, los accidentes, el paro o desempleo, etc. Definitivamente dicho plan

---

4.- BEVERIDGE, William. El Seguro Social en Inglaterra, "Plan Beveridge", trad. Vicente Peris, Minerva, México. 1943, p. 12.

fué fundamental para lograr establecer construir las bases de una Seguridad Social Integral en Inglaterra.

### ***1.1.3. Antecedentes en España.***

El 5 de diciembre de 1883, se establece en España por medio de un “Real Decreto” una Comisión de Reformas, para tratar de mejorar las condiciones sociales de los trabajadores. Con dicho decreto, se inicia en España por primera vez el intervencionismo estatal en materia social. Posteriormente, a consecuencia del desarrollo industrial se fueron presentando una serie de accidentes, situación que motivó la elaboración de la primera Ley de accidentes de trabajo, el día 30 de enero del año de 1900.

En el caso del Seguro Social en España, éste aparece con su carácter obligatorio después de una Conferencia celebrada en Madrid, en el año de 1917, la cual estableció que para cada riesgo protegible, se debería crear un seguro obligatorio en forma independiente. En el año de 1919, se establece por medio de un “Real Decreto-Ley” el denominado “Retiro Obrero”, para la protección de los obreros en edad avanzada. Posteriormente, con



la expedición de otro “Real Decreto-Ley” del 22 de marzo de 1929, se establece el seguro de maternidad.

El desarrollo de la planificación de la Seguridad Social española, la podemos entender de manera breve, a través de tres etapas sucesivas, que a continuación presentaré:

En la primera etapa se forjan las bases y se delimitan los objetivos a seguir que se señalan en el Decreto del 14 de junio de 1957, por medio del cual se elaborará un “Plan nacional de Seguridad Social”. Dicho plan tendrá como tarea principal, estructurar en forma coordinada a las entidades que realizan funciones de previsión social con las entidades encargadas de los seguros sociales. Sin embargo este plan no fué aprobado por no establecer un criterio de unidad desde el principio de su planteamiento.

En la segunda etapa se establece mediante la Orden del 2 de marzo de 1959, una Comisión Ministerial que se encargará de celebrar las “Jornadas Técnicas Sociales”. Las primeras jornadas se celebraron el 26 de abril de 1960 , en las cuales se estudiaron los temas de la pluralidad para la legislación

de Seguridad Social, de los subsidios de paro o desempleo, etc. Las siguientes jornadas se celebraron en el año de 1961, y finalmente en 1962 se llevarían a cabo en España las últimas jornadas destacando los temas del seguro y la "Mutualidad Nacional" para la prevención social agraria.

En la tercera y última etapa se logra la cristalización de la Seguridad Social en España, por medio del importante proyecto denominado "Ley de bases de Seguridad Social". Dicho proyecto es presentado ante el Consejo de los ministros quienes lo remitirán ante las Cortes para su estudio, análisis, para su posterior aprobación. Finalmente logró ser aprobado el proyecto en el cual se apoyarían para la elaboración y la constitución de la "Ley de Bases de Seguridad Social", que se promulgaría con fecha del 28 de diciembre del año de 1963. Es importante señalar, que España estableció por fin gracias a dicha Ley, la unificación de todos los seguros sociales que se encontraban dispersos, y la unificación también del mutualismo laboral español, dando paso de manera definitiva a la intervención, planificación y dirección del Estado en materia de Seguridad Social. Cabe señalar, que a pesar de dicha intervención del Estado, se mantiene latente la posibilidad de que los trabajadores

españoles, puedan acrecentar sus prestaciones sociales en las negociaciones de los contratos colectivos, como complementos protectores.<sup>5</sup>

### ***1.2. Antecedentes Generales en México.***

Empezaré por señalar, que entre los primeros habitantes de los pueblos indígenas existían prácticas o tareas comunes entre ellos, por medio de las cuales lograban satisfacer sus necesidades básicas. Sin embargo, el autor mexicano. Jesús Castorena en su obra "Manual de Derecho Obrero" nos dice que no podemos asegurar que dichos pueblos prehispánicos hayan desarrollado alguna teoría referente a la Seguridad Social. Pero debemos tomar en cuenta, que los gobernantes de dichos pueblos se preocuparon siempre por el bienestar de sus habitantes. Además debemos considerar, que para combatir y prevenir a las diversas enfermedades, aplicaban sus grandes conocimientos referentes a la ciencia herbolaria que tenían los líderes religiosos.<sup>6</sup>

---

5.- ALMANSA PASTOR, José M, op. cit., pp. 88-93.

6.- CASTORENA, Jesús J. Manual de Derecho Obrero , "Derecho Sustantivo", sexta edición, s.e., México, 1984. p. 38.

Después de la conquista, las actividades tendientes a satisfacer las necesidades de los indigentes, enfermos y desamparados, se basaron en general en acciones asistenciales y de beneficencia pública y privada. Principalmente la Iglesia llevó a cabo dichas acciones a través del establecimiento de comedores populares, de dispensarios médicos y hospitales, etc. También los gobernantes de esta época llevaron a cabo algunas actividades para ayudar a los desamparados, pero las hacían en función de mejorar su imagen pública y de manera discrecional, sin considerar dichas actividades como una obligación de su cargo público.<sup>7</sup>

A mediados del siglo XIX la atención y satisfacción de las necesidades sociales, sufre una gran transformación originada básicamente por el contenido de las Leyes de Reforma. Dichas leyes delimitaron el campo de acción y trabajo de la Iglesia al ámbito exclusivamente religioso ocasionando con estas medidas el deterioro en el funcionamiento de la mayoría de los hospitales, por el simple hecho, de que la

---

7.- NARRO ROBLES, José y .Javier Moctezuma Barragán. La Seguridad Social y el Estado Moderno, Fondo de Cultura Económica, México , 1992, p. 136.

mayoría del personal que prestaba los servicios de asistencia pertenecía a ordenes o hermandades religiosas establecidas en todo el Territorio nacional. Por lo tanto, el Estado tendrá grandes dificultades al encargarse de la atención y satisfacción de las necesidades sociales.<sup>8</sup>

En la época del Porfiriato, el país se vincula de manera comercial con las principales potencias capitalistas del mundo, estableciendo de esta manera las bases económicas para que México inicie su industrialización y modernización en determinados sectores por desgracia, en beneficio de unos cuantos. Sin embargo uno de los sectores que destacó en este periodo, fué el campo de la medicina a través de la capacitación de algunos médicos mexicanos en Europa destacando los intercambios de especialistas de diversos ramos de la medicina, y de la realización de algunos Congresos Internacionales de Salud en nuestro país. Sin embargo, no podemos olvidar que en este periodo la mayoría de la clase obrera y campesina se encontraban en condiciones económicas y sociales muy desfavorables, situaciones que influyeron poco a poco en la gestación del movimiento de

---

8.- *Ibidem*, p. 137.

inconformidad de insurrección que se veía venir en contra del gobierno de Porfirio Díaz, que a pesar de sus esfuerzos de modernizar a la industria mexicana, no atendió los reclamos de Justicia social de los trabajadores del campo y de la ciudad.<sup>9</sup>

Del movimiento de la Revolución de 1910 que fué un gran acontecimiento político y social del siglo XX, surge la Constitución Política mexicana de 1917. Dicha Constitución, señala una nueva forma de conducir al país en lo político, en lo económico y social. Cabe destacar que por primera vez, se establecen las garantías sociales en beneficio de la clase obrera y campesina.

Posteriormente se inició la etapa de la reconstrucción del país al término del movimiento armado de la revolución, y se dió inicio a la consolidación de los gobiernos revolucionarios. Uno de éstos gobiernos que impulsó y benefició tanto a la clase obrera y campesina, fue el periodo presidido por el general Lázaro Cárdenas. En dicho periodo, se establece el primer "Plan Sexenal de Desarrollo para la Nación" basado en una política con sentido social en beneficio de las mayorías. Este primer plan

---

9.- Ídem.

estableció entre sus objetivos más importantes y prioritarios, la consolidación de los programas en materia de salud pública y sanitaria para beneficio de la población, en especial para los más marginados como los campesinos, indígenas, etc.<sup>10</sup>

### ***1.2.1. Época Prehispánica.***

Los antiguos habitantes que se establecieron en el gran "Valle del Anahuac", tenían una visión y un concepto distinto al de los europeos en lo que se refiere a la satisfacción de las necesidades básicas, como la vivienda, la alimentación, la prestación de servicios médicos, etc. Debo señalar, que entre los aztecas se practicaron formas comunitarias de trabajo de organización corporativa en actividades como la agricultura, el comercio, las relacionadas con las artesanías, etc.

Una forma de protección de tipo social y económica que se destacó básicamente en la agricultura entre los antiguos habitantes, fué con el denominado "Calpulli", porción determinada de tierra en la cual cada jefe de familia recibía para la

---

10.- *Ibidem*, pp. 140 y 141.

explotación de los productos agrícolas, y satisfacer así sus necesidades y las de su familia. La esclavitud entre los aztecas, también la concebían de distinta y diferente naturaleza a la de los europeos, por ejemplo el esclavo azteca no dejó de concebirse como persona ni como ente jurídico, y por lo tanto, podía adquirir bienes, y enajenarlos. Podía ingresar también, a los centros educativos de mayor prestigio como el "Calyecac" y el "Calmeyac", en donde estudiaban las carreras de religión y la de las armas. <sup>11</sup>

### ***1.2.2. Época Colonial.***

Después de la conquista, la Iglesia estableció una red de hospitales y escuelas junto a cada parroquia con la finalidad de brindar asistencia a los desamparados, especialmente a los indígenas. La construcción de dichos hospitales se apoyó en la "Cédula Imperial" de Carlos V del 9 de octubre de 1541, la cual establecía un mandato por parte del emperador hacia sus virreyes y gobernantes que se encontraban en los tierras conquistadas, para

---

11.- CASTORENA, Jesús, op. cit., pp. 36-39.



que fundaran hospitales con el deber de atender a los enfermos y desamparados en base a la caridad cristiana.<sup>12</sup>

Algunas órdenes o hermandades religiosas que se establecieron en la Nueva España como los franciscanos, los jesuitas, etc., se destacaron por el gran humanismo que mostraron en beneficio principalmente de los indígenas al tratar de protegerlos de la crueldad y explotación de que eran objeto, por parte de los gobernantes españoles quienes abusaron de su poder.

No podemos dejar de mencionar a Fray Juan de Zumarraga, que fundó el hospital denominado "Amor de Dios" en el cual se atendía a los enfermos y marginados, en especial a los integrantes de los pueblos indígenas que quedaron esclavizados por los conquistadores. También debo señalar, la gran labor que realizó el Obispo Vasco de Quiroga en beneficio del pueblo purépecha, comunidad que se encuentra actualmente establecida en

---

12.- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, T.II, séptima edición, Porrúa, México, 1993. pp. 6 y 7.

el Estado de Michoacán. Vasco de Quiroga, fundó el hospital denominado “De la Concepción” que todavía se encuentra funcionando. Fué tan grande la labor que realizó en beneficio de dicha comunidad, que los habitantes viven hasta la fecha de las artesanías y de los oficios que aprendieron de Vasco de Quiroga. <sup>13</sup>

En el caso de las “Leyes de Indias”, éstas se elaboraron por intervención de los reyes católicos de España para proteger a los indígenas de los abusos de los conquistadores. Básicamente eran normas de buen trato, que establecían disposiciones tutelares para beneficio de los conquistados como por ejemplo, el hecho de que se obligaba a los patronos a curar a los indígenas enfermos, a proporcionar a los peones los útiles y animales para trabajar la tierra, a los trabajadores domésticos proporcionarles la alimentación y la vivienda, etc. Sin embargo, a pesar de que dicho ordenamiento fué inspirado en la generosidad y bondad de los reyes católicos, no se llevó a cabo en la práctica y solamente quedó como buenos deseos. <sup>14</sup>

---

13.- Ídem.

14.- CASTORENA, Jesús, op. cit., pp. 40 y 41.

### ***1.2.3. La Independencia.***

El movimiento de la Independencia, se inició el 15 de septiembre de 1810 por Miguel Hidalgo y Costilla dentro del pueblo de Dolores en el Estado de Guanajuato. Posteriormente el padre de la patria realizaría la expedición de un Decreto el 6 de diciembre de ese mismo año, el cual establecía la abolición de la esclavitud. Después de encabezar grandes batallas junto con los demás insurgentes, Miguel Hidalgo perdió la vida por la causa. Sin embargo lo sucedería dignamente, el Generalísimo José María Morelos y Pavón.

Morelos dirigió al Congreso de Chilpancingo, un documento denominado "Sentimientos de la Nación" en el cual expresó sus ideales. Uno de esos ideales se refiere al ámbito social al señalar que se debe de moderar tanto la opulencia, como la indigencia. Además nos dice que se debe alejar de la ignorancia al pobre, mejorando tanto sus costumbres su jornal para alcanzar mejores condiciones de vida. Posteriormente esos ideales y principios se plasmarían en el Código supremo de los Insurgentes, "La Constitución de Apatzingan" del 22 de octubre de 1814. Dicha

Constitución es considerada como la primera Ley Fundamental de los mexicanos que por desgracia no tuvo vigencia en la práctica.<sup>15</sup>

#### ***1.2.4. El Porfiriato.***

El 30 de abril de 1904, José Vicente Villada como gobernador del Estado de México promulga la primera “Ley de Accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales” para beneficio de la clase trabajadora mexicana. En dicha Ley se destaca el hecho de responsabilizar a los patrones por las consecuencias de los accidentes obligándolos a indemnizar a los trabajadores mediante el pago de tres meses de salario y la prestación de servicios médicos. Pero si el trabajador falleciera a consecuencia del accidente, el patrón tenía que pagar los gastos del funeral y 15 días de salario a la viuda o los adeudos del trabajador. Es importante además señalar, que esta Ley estableció la irrenunciabilidad a sus derechos laborales por parte de los trabajadores.

---

15.- TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano , Porrúa, México, 1978, pp. 41 y 45.

Posteriormente el 9 de noviembre de 1906, el gobernador del Estado de Nuevo León encabezado por don Bernardo Reyes expidió otra Ley de accidentes de trabajo pero sin comprender a la materia de enfermedades profesionales. Pero dicha Ley obligaba a los patronos a que proporcionaran prestaciones a los trabajadores como el pago de salarios, la atención médico-farmacéutica, etc. En el caso de que el trabajador padeciera la incapacidad temporal, el patrón tenía que pagar el cincuenta por ciento del salario hasta que éste reingresara a su puesto. En el caso de la incapacidad parcial permanente, el patrón tenía que pagar del veinte o hasta el cuarenta por ciento del salario del trabajador durante un año.

Pero en el caso de que la incapacidad del trabajador fuese total y permanente, el patrón quedaba obligado, a pagar íntegramente el salario durante el periodo de dos años. Finalmente, si el trabajador falleciera a consecuencia del accidente de trabajo, el patrón en este caso quedaba obligado a pagar el salario de un periodo que comprendía desde los diez meses como mínimo, hasta los diez años como máximo dependiendo de la cantidad de gastos y cargas familiares de cada trabajador.

Francisco I. Madero, siendo candidato a la Presidencia de la República mexicana, expresó en un discurso el día 25 de abril de 1910, que en caso de ganar las elecciones presentaría iniciativas de Ley ante el Congreso de la Unión para que los trabajadores jubilados obtuviesen pensiones. Además por primera vez, se habló de pensionar a los familiares del trabajador en caso de que éste falleciera. Después del triunfo nuevamente de la dictadura del General Porfirio Díaz, aumentaría con mayor fuerza la inconformidad de los mexicanos en especial de los campesinos, a tal grado que estallaría el movimiento armado de la Revolución el día 20 de noviembre de 1910, dando paso a otra etapa en el desarrollo y la transformación política y social de México.<sup>16</sup>

### ***1.2.5. La Revolución.***

Después del movimiento de la revolución en donde Francisco I. Madero resulta triunfador, el General Porfirio

---

16.- GONZÁLEZ DÍAZ L. Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, segunda edición, UNAM, México , 1978. pp. 138 y 139.

Díaz renuncia al cargo de Presidente de la República Mexicana, el 25 de mayo del año de 1911. Posteriormente, partiría de la ciudad de México el General Díaz el 26 de mayo del mismo año, hacia el destierro político con dirección al continente europeo. Finalmente el General Díaz, muere lejos de su patria a la que jamas pudo regresar.

Francisco I. Madero toma el cargo de Presidente de la República, el día 6 de noviembre de 1911, en donde José María Pino Suárez fungiría como Vicepresidente. Posteriormente, en diciembre del mismo año le ordena tanto a su secretario de gobierno Abraham González, como al subsecretario de gobierno el Licenciado Federico González Garza, la formulación y el desarrollo de programas sociales encaminados al mejoramiento, tanto de las condiciones laborales y económicas de los obreros. En dichos programas se tomaría en cuenta para su elaboración, tanto la intervención de los obreros como la de los patrones. El contenido de dichos proyectos y programas, se referían a disposiciones sobre seguridad y salubridad que deberían de tener los talleres en beneficio de los obreros, además sobre disposiciones también, de seguros sociales y previsión social. Por desgracia dichos programas no se concretaron en la práctica, por

los constantes problemas políticos que enfrentaba el gobierno de Madero. Sin duda uno de los problemas políticos que enfrentó Madero en su mandato de gobierno fué el levantamiento de Pascual Orozco entre otros, que finalmente fue sofocado por Victoriano Huerta.<sup>17</sup>

En el año de 1912 se estableció la “Casa del obrero Mundial” en la ciudad de México, y dió lugar a la formación de agrupaciones de trabajadores como la Unión Minera Mexicana del Norte, la Confederación de trabajadores en Torreón, etc. El 31 de diciembre de ese mismo año, Don Venustiano Carranza como gobernador del Estado de Coahuila expide un Decreto referente a la Ley de accidentes de Trabajo.

Por desgracia las revueltas y los problemas continuaron para Madero, a tal grado que fué asesinado el día 22 de febrero de 1913 junto con el Vicepresidente Pino Suarez. Victoriano Huerta que después de cometer y ordenar dicho asesinato, se dedicó a pedir el reconocimiento de su Gobierno a los Estados de la República quienes por desgracia, se lo otorgaron casi en su totalidad. Afortunadamente el Estado de Sonora y de

---

17.- *Ibidem*, p. 140.



de Huerta, por el contrario, tanto el gobernador Ignacio L. Pesqueira y Venustiano Carranza desconocieron por completo al usurpador de Huerta.<sup>18</sup>

Posteriormente Venustiano Carranza celebraría a parte una sesión en el ayuntamiento de Hermosillo el 24 de septiembre de 1913, en la cual establecería sus ideas de la manera siguiente:

Se establece el "Plan de Guadalupe" encabezado por Venustiano Carranza el 26 de marzo de 1913, con el cual se iniciaría el movimiento constitucionalista en contra del gobierno de Huerta. Dicho plan tuvo originalmente un sentido político, pero posteriormente se complementaría en beneficio de la clase obrera y campesina por su gran sentido social.

"Terminando la lucha armada del Plan de Guadalupe debería principiar la magistral lucha social, la lucha de clases para realizar los nuevos ideales sociales, que no sólo es

---

18.- Ídem.

tierras, sufragio efectivo, evitar y reparar riesgos, es algo mas grande y sagrado: establecer la justicia, buscar la igualdad, la desaparición de los poderes para establecer la conciencia nacional".<sup>19</sup>

Es un hecho que Carranza consideraba que se tenia que reformar todo lo establecido, para lo cual era necesario conformar una nueva Constitución Política en donde se reconozcan tanto leyes y acciones en beneficio de los campesinos y de los obreros mexicanos.

Tras la renuncia al cargo de Presidente de México por parte de Victoriano Huerta realizada el día 15 de julio de 1914, Don Venustiano Carranza organiza una magna convención en la ciudad de México con todos los integrantes de las fuerzas revolucionarias el primero de octubre de 1914, para tratar su reconocimiento como Jefe del Poder Ejecutivo de la Nación, y que por desgracia fue rechazado. La convención nombró posteriormente al General Eulalio Gutiérrez como Presidente

---

19.- *Ibidem* p. 141.

provisional, situación que desconoce Carranza y traslada su Gobierno al Castillo de San Juan de Ulúa el 2 de noviembre de ese mismo año.<sup>20</sup>

Es importante destacar, que el 12 de diciembre de 1914 Venustiano Carranza adiciona al “Plan de Guadalupe” medidas en beneficio del peón rural, de los proletarios, de los mineros, y además proclamó que con el establecimiento y la creación del seguro social, el Gobierno y sus Instituciones políticas atenderían eficientemente a las necesidades del pueblo de México. También el 6 de enero de 1915, Don Venustiano Carranza dicta la Ley Agraria de Restitución y Dotación de Ejidos, la cual es considerada como el antecedente inmediato del actual artículo 27 de nuestra Ley Fundamental, es decir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>21</sup>

El General Salvador Alvarado que era gobernador del Estado de Yucatán, expide un Decreto referente a la Ley del Trabajo el 11 de diciembre de 1915. Dicho Decreto

---

20.- Ibidem, 142.

21.- Ídem.

establece lo siguiente:

“Que el Estado creará una sociedad mutualista y de necesidad ineludible que, con la enorme fuerza que ha de obtener por la unión de todos los obreros y la garantía del Estado, proporcione a estos por la acumulación de pequeñas sumas, beneficios nunca soñados ni alcanzados en las sociedades mutualistas de índole particular semejante, y que pueden resolverse en pensiones para la vejez y en fondos en contra de la miseria que invade a la familia en caso de muerte”.<sup>22</sup>

Es importante señalar que en dicho Decreto referente al mutualismo, se establece la obligación de un organismo estatal de responder por los riesgos sociales en beneficio de los trabajadores y quienes pagarán una pequeña cuota para que dicho organismo alcance su viabilidad financiera además de tener la garantía del Estado para alcanzar sus fines. Es un hecho que aquí se señalan elementos constitutivos de la actual Seguridad Social, y además se le considera a esta Ley del Trabajo como la primera que estableció en el país, un sistema de seguros sociales.<sup>23</sup>

---

22.- *Ibidem*, p. 143.

23.- *Ídem*.

Durante el Congreso Constituyente que convocó Carranza en la ciudad de Querétaro en diciembre de 1916, la serie de ponencias y trabajos que se expusieron culminaron con la creación de la primera Constitución Político-Social de México el 5 de Febrero de 1917. En dicha Constitución se destaca el artículo 3 referente a la educación laica, el 27 referente a la propiedad de la tierra, y el 123 que establece el régimen del derecho del trabajo y la previsión social en beneficio de los trabajadores.<sup>24</sup>

Dentro de la fracción XXIX del artículo 123, se consideró de utilidad pública el hecho de establecer cajas populares de seguros de invalidez, de vida, de cesantía involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con finalidades análogas. Para lograr el establecimiento de dichas cajas, tanto el Gobierno Federal como los estatales fomentarian la organización de Instituciones que difundirían la previsión popular. Esta versión de dicho artículo pertenece a la original que fue elaborada el 5 de febrero de 1917, pero la Constitución entró en plena vigencia hasta el primero de

---

24.- *Ibidem*, p. 144.

mayo de ese mismo año. Definitivamente nuestra Constitución es considerada la primera en el mundo en reconocer y establecer las garantías sociales, en beneficio tanto de la clase obrera y campesina.<sup>25</sup>

### ***1. 2. 6. Época Contemporánea.***

Durante el periodo de gobierno del General Lázaro Cárdenas (1934-1940), se establece el primer Plan Sexenal de Desarrollo en el cual se inicia de manera significativa, tanto la reforma agraria como la industrialización de la Nación. En el año de 1934 se elaboró un proyecto de “Ley del Trabajo y de la Previsión Social”, en el cual se establecieron las bases en las que debería descansar la Ley del Seguro Social, como el hecho de ser obligatorio y de constituir un servicio federal descentralizado a cargo de un organismo que se llamaría “Instituto de la Previsión Social”. La forma de financiar a dicho Instituto sería a través de las contribuciones tanto del Estado, como de los empleadores y los trabajadores. Se otorgarían prestaciones tanto en dinero como en

---

25.- Ídem.

especie. El General Cárdenas posteriormente, enviaría un proyecto de Ley a la Cámara de Diputados el 27 de diciembre de 1938, el cual cubriría los riesgos de enfermedades y accidentes, desocupación involuntaria, para lo cual se debería de crear un organismo llamado "Instituto Nacional de Seguros Sociales" integrado tanto por los representantes del Estado, los patrones y de los trabajadores.<sup>26</sup>

Afortunadamente el General Manuel Ávila Camacho retomaría los trabajos anteriores, para elaborar la Ley del Seguro Social que finalmente sería aprobada por el Congreso de la Unión el 31 de diciembre de 1942. Dicho proyecto aprobado fué publicado posteriormente, en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943. La Ley del Seguro Social en diversas ocasiones ha sufrido varias reformas, pero el 26 de febrero de 1973 se realizó una importante y substancial reforma a la Ley, mediante una inciativa presentada por el Presidente Luis Echeverría Alvarez la cual entraría en vigor el primero de abril de ése mismo año. En fecha reciente del mes de diciembre de 1995, nuevamente se

---

26.- *Ibidem*, pp. 148 y 149.

reforma la Ley a iniciativa del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, la cual analizaré en forma breve posteriormente.<sup>27</sup>

Respecto a la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, el 27 de diciembre de 1959, se expidió la “Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado”, como resultado de una reforma al artículo 123 Constitucional que originó el apartado “B”. Finalmente respecto a la protección social del sector militar que se inicio desde el 11 de marzo de 1926 con la Ley de Retiros y Pensiones, se logra concretar hasta la fecha del 30 de diciembre de 1961 la promulgación de la que finalmente sería, la primera “Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas”.<sup>28</sup>

---

27.- *Ibidem*, p. 150.

28.- *Ibidem*, p. 149.



## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **2. ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.**

#### ***2.1. Instituto Mexicano del Seguro Social.***

El Presidente de la República Manuel Ávila Camacho, realizó la instauración del "Instituto Mexicano del Seguro Social" el 5 de abril de 1943. Sin embargo, las actividades de dicho Instituto se reconoce oficialmente que se iniciaron, el día primero de enero del año de 1944. Al principio el número de derechohabientes era limitado, sin embargo de 1944 a 1950, se expandió y se amplió la cobertura dentro del transcurso de sólo seis años de 355 mil derechohabientes, a 974 mil. Definitivamente se logró un importante avance dentro del campo de la Seguridad Social, con la creación y establecimiento de dicho Instituto como un organismo público y descentralizado, con personalidad Jurídica y patrimonio propios, en beneficio de todos los trabajadores.<sup>29</sup>

---

29.- NARRO ROBLES, José y Javier Moctezuma Barragán, op. cit., p. 142.

Sin embargo la Ley del Seguro Social como señalé anteriormente, en diversas ocasiones ha sufrido importantes reformas. Una de ellas fué realizada durante el gobierno del Presidente Luis Echeverría Alvarez en 1973. Recientemente en el actual mandato de gobierno del Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, se reformó de nuevo la Ley del Seguro Social. Dicha reforma, fué aprobada el 8 de diciembre del año de 1995 por el Congreso de la Unión. Sin embargo, es importante señalar que la nueva Ley del Seguro Social, entrará en vigor hasta el primero de enero del año de 1997.<sup>30</sup>

El Diario Oficial de la Federación, publicó el día jueves 21 de diciembre de 1995, la nueva Ley del Seguro Social. En dicha Ley, el artículo once clasifica a los diferentes ramos de aseguramiento del régimen obligatorio de la siguiente manera:

---

30.- ROMERO, Ismael y Elena Gallegos. "La reforma del IMSS, aprobada", La Jornada. 4042. México. 8 de diciembre de 1995. pp. 1 y 10.

- “I. Riesgos de trabajo;
- II. Enfermedades y maternidad;
- III. Invalidez y vida;
- IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;
- V. Guarderías y prestaciones sociales.”

**I.- RIESGOS DE TRABAJO.** Este seguro, se encuentra regulado en la nueva Ley del Seguro Social desde el artículo 41 hasta el 83. Dicho seguro protege a los trabajadores contra los posibles accidentes y enfermedades que pueden sufrir, como consecuencia del ejercicio del trabajo que desempeñen. Por lo tanto se le brinda a los trabajadores al sufrir algún riesgo de trabajo, toda la atención médica necesaria, y además también se les protege a dichos trabajadores, con el pago de una pensión en los casos de resultar inhabilitados para sus labores. Tratándose del fallecimiento de los trabajadores a consecuencia del trabajo que desempeñaban, las pensiones respectivas se entregarían a sus beneficiarios.

## **II.- ENFERMEDADES Y MATERNIDAD.**

Este ramo de aseguramiento, se encuentra regulado dentro de la nueva Ley del Seguro Social, a partir del artículo 84, hasta llegar a

el artículo 109. En éste tipo de seguro, los trabajadores asegurados reciben toda clase de atención médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria necesaria, incluyendo también a sus familiares. Es importante señalar, que las prestaciones que proporciona dicho seguro en beneficio de los asegurados, pueden ser tanto en dinero como en especie, como por ejemplo la ayuda para la lactancia, los subsidios en dinero por incapacidades temporales, etc.

**III.- INVALIDEZ Y VIDA.** Este tipo de seguro, se encuentra regulado en la nueva Ley del Seguro Social, a partir del artículo 119, hasta el artículo 151. En dicho seguro, se protege a los trabajadores asegurados que sufran los riesgos de invalidez y de muerte.

**IV.- RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ.** Este ramo de aseguramiento del régimen obligatorio, permite al trabajador cotizante el hecho de poder reservar un fondo para la vejez, con aportaciones también de su patrón, y del Gobierno Federal, es decir, mediante un financiamiento tripartito. Se cubren los riesgos del retiro de los trabajadores, de la cesantía en edad avanzada y de la vejez, así

como también, la muerte de los trabajadores pensionados en base a los términos y modalidades previstas en la Ley del Seguro Social.

La nueva Ley del Seguro Social, regula la cesantía en edad avanzada dentro de los artículos 154 al 160. En el caso del seguro de vejez, éste se encuentra regulado dentro de los artículos 161 al 164, del mismo ordenamiento jurídico. Respecto al riesgo del retiro, la nueva Ley del Seguro Social lo regula dentro de los artículos 174, al 200, en los términos y modalidades previstas en la misma Ley del Seguro Social.

Respecto al seguro del retiro, es importante señalar que cada trabajador asegurado tendrá una cuenta individual, en donde sus aportaciones se sumarán con las realizadas por su patrón, como también con las del Gobierno Federal que incrementará su participación, en beneficio de los trabajadores asegurados, quienes podrán elegir para el manejo de sus recursos, a la Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE), que consideren más adecuada a sus intereses.

**V.- GUARDERÍAS Y PRESTACIONES SOCIALES.** Este tipo de ramo de aseguramiento, proporciona

tanto al asegurado como a sus beneficiarios, los servicios de guarderías para sus hijos, en los términos y modalidades previstas en el Capítulo respectivo dentro de la nueva Ley del Seguro Social. Dicha Ley regula a este seguro, dentro de los artículos 201 hasta el 207.

En el caso del ramo de las prestaciones sociales, se proporciona a los derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social y a la comunidad en general, prestaciones y servicios sociales que tienen por finalidad y objeto, el fomentar la salud pública y la prevención de enfermedades y accidentes en general. También para elevar los niveles de vida de la población en general, se realizan diferentes programas y servicios, como por ejemplo el desarrollo de actividades culturales, el mejoramiento de la alimentación y de la vivienda, etc. Este ramo de aseguramiento se encuentra regulado en la nueva Ley del Seguro Social, a partir del artículo 208 hasta el 217.

Es importante señalar, que dentro del seguro de guarderías, se amplía la cobertura y los beneficios también en favor del padre viudo o divorciado, siempre y cuando tenga la custodia de los hijos, para que tanto hombres y mujeres puedan

desarrollar sus actividades laborales, sin desatender los cuidados básicos y elementales para el desarrollo integral de los niños.

### ***2.1.1. Fundamento Legal.***

En el año de 1929, se realizó la reforma del artículo 123 de la Constitución Política Mexicana con el objeto de establecer para el Congreso de la Unión, la facultad exclusiva de legislar en materia laboral para toda la República. La fracción XXIX de dicho artículo fué modificada en esa ocasión, quedando de la manera siguiente: “Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vejez, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y de otros con fines análogos”. Es importante señalar, que se lleva a cabo la transformación de un derecho de los trabajadores, en la posibilidad de poder proteger a los seres humanos en general.

Posteriormente en 1974, se modificó dicho artículo quedando la fracción XXIX actualmente de esta manera: “Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación

involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.<sup>31</sup>

### ***2.1.2. Naturaleza Jurídica.***

La misma Ley del Seguro Social, hace referencia dentro del artículo quinto de la naturaleza jurídica del organismo denominado “Instituto Mexicano del Seguro Social”, al señalar lo siguiente: “La organización y administración del seguro social, en los términos consignados en esta Ley, está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social”.

El jurista Alberto Briceño Ruiz, dentro de su obra intitulada “Derecho Mexicano de los Seguros Sociales”, establece que el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene el

---

31 - BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Harla, México, 1990. p. 89.



carácter dentro de su naturaleza jurídica, de ser un organismo fiscal autónomo, y por lo tanto tendrá las facultades de poder determinar tanto los créditos y las bases para su liquidación, y también poder fijarlos en cantidad líquida, para posteriormente cobrarlos y percibirlos de conformidad con las disposiciones que establece, la Ley del Seguro Social. También establece dicho autor, que el Instituto Mexicano del Seguro Social es considerado, como un organismo autónomo en relación con la administración pública paraestatal o centralizada, para así de esta manera, poder realizar sus fines y objetivos.<sup>32</sup>

### ***2.1.3. Órganos Encargados de la Administración.***

El artículo 246 de la Ley del Seguro Social, establece los órganos superiores del Instituto, y los clasifica de la siguiente manera:

- I. la Asamblea General;**
- II. El Consejo Técnico;**
- III. la Comisión de Vigilancia;**

---

32.- *Ibíd*em, p. 117.

#### IV.- La Dirección General.”

I.- LA ASAMBLEA GENERAL. Es considerada como la autoridad suprema del Instituto, lo que significa que no debe ni puede existir otra autoridad cualquiera por encima de la Asamblea General. Sin embargo, el jurista mexicano Alberto Briceño Ruiz, en su obra intitulada “Derecho Mexicano de los Seguros Sociales”, nos dice que el titular del Ejecutivo Federal puede designar a diez de los miembros, que integran a dicha Asamblea, facultad que la considera muy discutible por no estar contemplada en la Constitución. Las organizaciones patronales, podrán designar a diez miembros integrantes de la Asamblea, y por último también, las organizaciones de los trabajadores podrán designar a los diez restantes. Dicha Asamblea, será presidida por el Director General que deberá reunirse ordinariamente una o dos veces al año, y extraordinariamente, cuando se considere necesario.<sup>33</sup>

El artículo 250 de la misma Ley, establece respecto a la Asamblea General que tendrá las facultades relacionadas al hecho, de poder discutir anualmente para su

---

33.- *Ibidem*, pp. 250 y 253.

aprobación o modificación, el estado de ingresos y los gastos del Instituto, el balance contable, como también el informe de actividades o labores que presente el director general. También dicha asamblea, discutirá del mismo modo los programas de las actividades contempladas para el siguiente año, como el presupuesto de ingresos y egresos, y finalmente discutirá para su análisis respectivo el informe de vigilancias. Es importante señalar, que también la asamblea General conocerá para su posible aprobación o la modificación del balance actuarial, que presente el Consejo Técnico cada tres años.<sup>34</sup>

En relación a lo anterior expuesto, el autor Alberto Briceño Ruiz dentro de su obra intitulada "Derecho Mexicano de los Seguros Sociales", establece que la Asamblea General a pesar de que es la autoridad suprema del Instituto Mexicano del Seguro Social, como lo señala la Ley del Seguro Social dentro del artículo 247, queda solamente reclusa al mero acto de discutir para la aprobación o para la modificación de diversos asuntos, sin poder intervenir, en la regulación y determinación de los asuntos como autoridad.<sup>35</sup>

---

34 - Ibidem, p. 253.

35.- Ibidem, p. 254.

II.- EL CONSEJO TÉCNICO. El Jurista Alberto Briceño Ruiz, en su obra citada con anterioridad establece que el Consejo Técnico del Instituto, es el órgano de gobierno mas importante por las funciones de decisión que tiene a su cargo, sin limitarse no solamente a discutir, para la aprobación o posible modificación de diversos asuntos, facultades específicas de la Asamblea General. Dicho consejo Técnico, estará integrado con doce miembros, donde los representantes de los trabajadores designarán a cuatro con sus respectivos suplentes, los representantes de los patrones también designarán a cuatro miembros y con sus respectivos suplentes, finalmente, los representantes del estado designarán a los cuatro restantes también con sus respectivos suplentes. Es importante señalar, que el Ejecutivo Federal se encuentra facultado para reducir su representación hasta la mitad.<sup>36</sup>

Las atribuciones del Consejo Técnico, son de diversa naturaleza, como por ejemplo las que se refieren o relacionan con las condiciones económicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, sobre las inversiones, y los recursos de dicho

---

36.- Ídem.

Instituto, también las que se relacionan o refieren a la administración, etc. Recientemente, la Ley del Seguro Social fué reformada, y por lo tanto señalaré a continuación, el nuevo precepto que establece sus atribuciones.

El artículo 264 de la nueva Ley, establece las atribuciones del Consejo Técnico ahora de ésta forma y son:

“I. Decidir sobre las inversiones de las reservas y demás recursos del instituto, con sujeción a lo previsto en esta Ley y sus reglamentos, excepto los provenientes del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;

II. Vigilar y promover el equilibrio financiero de todos los ramos de seguros comprendidos en esta Ley;

III. Resolver sobre las operaciones del Instituto, exceptuando aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General de conformidad respecto a lo que determine esta Ley y el reglamento;

IV. Establecer y suprimir direcciones regionales, delegaciones, subdelegaciones y oficinas para cobros del Instituto, señalando su circunscripción territorial;

V. Convocar a Asamblea General ordinaria, o extraordinaria;

VI. Discutir y en su caso, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como el programa de actividades que elabore la dirección general;

VII. Expedir el reglamento de reversión de cuotas para los seguros que establece esta Ley, así como los demás que fueran necesarios para su exacta observancia;

VIII. Conceder, rechazar y modificar las pensiones, que conforme a esta Ley le corresponde otorgar al Instituto, pudiendo delegar estas facultades a las dependencias competentes respectivas;

IX. Nombrar y remover al secretario general como a los directores, directores regionales, coordinadores delegados, en los términos de la fracción VII del artículo 268 de esta Ley;

X. Aprobar las bases para la celebración de convenios de incorporación voluntaria al régimen obligatorio;

XI. Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones para los derechohabientes;

XII. Autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas, pudiendo delegar estas facultades a las dependencias competentes;

XIII. Conceder a derechohabientes del régimen, en casos excepcionales y previo el estudio socioeconómico, el disfrute de prestaciones médicas y económicas previstas por esta Ley, cuando no esté plenamente cumplido alguno de los requisitos legales, y el otorgamiento del beneficio sea evidentemente justo o equitativo;

XIV. Autorizar en la forma que establezca el reglamento relativo a los Consejos Consultivos Delegacionales para tramitar y, en su caso resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 294 de esta Ley;

XV. Conocer y resolver de oficio a petición de los directores regionales, aquellos asuntos competencia de los Consejos Consultivos Regionales que por su importancia o por sus características especiales, lo ameriten;

XVI. Establecer bases especiales de aseguramiento y cotización, para el caso de los trabajadores de la marina mercante;

XVII. Expedir las bases para extender hasta los veinticinco años de edad los derechos a las prestaciones en especie, del seguro de enfermedades y maternidad, que se otorgarán dentro del territorio nacional, a los hijos de los trabajadores mexicanos asegurados que laboren en el extranjero y

que se encuentren estudiando fuera del país en planteles educativos equiparables a los del sistema educativo nacional;

XVIII. Decidir sobre la aplicación de los recursos que tenga el fondo de beneficio colectivo para los trabajadores de la industria de la construcción, escuchando a los representantes de los trabajadores y patronos, y

XIX. Los demás que señalen esta Ley y sus respectivos reglamentos”.

III.- LA COMISIÓN DE VIGILANCIA. La Asamblea General, designará a los integrantes de la Comisión de Vigilancia la cual estará integrada por seis miembros. Cada uno de los sectores representativos de dicha asamblea, establecerán la propuesta de dos miembros propietarios con sus respectivos suplentes, los cuales durarán en su puesto o cargo por un periodo de seis años pudiendo ser reelectos. La elección podrá recaer en personas que sean ajenas a los sectores señalados. Es importante señalar, que el titular del Ejecutivo Federal podrá en todo momento cuando así lo estime conveniente, disminuir a la mitad su representación gubernamental. En el caso de la designación de los representantes, la elección podrá ser revocada a petición del sector que lo hubiese propuesto , o por causas justificadas. Sin embargo y



en relación a lo anterior, el acuerdo definitivo corresponderá a la Asamblea General, la que resolverá lo conducente en base a los términos del reglamento en que se oiga en defensa a la persona cuya remoción se solicite. Briceño Ruiz, señala que no se establecen las causas justificadas, quedando a criterio de la Asamblea decidir sobre la revocación.<sup>37</sup>

A continuación me referiré a la recientemente aprobada y reformada Ley del Seguro Social, la cual establece ahora dentro del artículo 266, las atribuciones de la Comisión de Vigilancia:

I. Vigilar que las inversiones se hagan conforme con las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos;

II. Practicar la auditoria de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto;

III. Sugerir a la Asamblea General, al Consejo Técnico, y a la Comisión Nacional del Sistema de ahorro para el Retiro, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento de los seguros que ampara esta Ley;

---

37.- *Ibidem*, p. 257.

IV. Presentar ante la Asamblea General un dictamen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico, para cuyo efecto éstos le serán dados a conocer con la debida oportunidad, y

V. En casos graves y bajo su responsabilidad citar a Asamblea General Extraordinaria”.

**IV.- LA DIRECCIÓN GENERAL.** Briceño Ruiz, nos dice en su obra citada con anterioridad, que el Presidente de la República nombra al Director General del Instituto, contraviniendo lo señalado en la fracción XX del artículo 89 de la Ley Fundamental, que establece el limite de las facultades presidenciales a lo expresamente señalado en la Constitución.<sup>38</sup>

El artículo 268 de la nueva Ley del Seguro Social, señala las atribuciones del Director General, y son:

“I. Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico;

II. Ejecutar los acuerdos del propio Consejo;

---

38.- *Ibidem*, p. 258.

III. Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo fiscal autónomo, ante todas las autoridades con la suma de facultades generales, y especiales que requiera la Ley; así como representar legalmente al Instituto como persona moral con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, y las especiales que requieran la cláusula especial conforme al Código Civil para el Distrito Federal. El Director General, podrá delegar la representación, incluyendo la facultad expresa, para conciliar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje;

IV. Presentar anualmente al Consejo el informe de actividades, así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos, para el siguiente periodo;

V. Presentar anualmente al Consejo técnico, el balance contable y el estado de ingresos y gastos;

VI. Presentar anualmente al Consejo Técnico, el informe financiero y actuarial;

VII. Proponer al Consejo la designación o destitución de los funcionarios mencionados en la fracción IX de el artículo 264;

VIII. Nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores;

IX. Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con los fines del Instituto, y

X. Las demás que señalen las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos”.

Para finalizar, el artículo 269 de la nueva Ley del Seguro Social señala lo siguiente: “El Director General tendrá derecho de veto sobre las resoluciones del Consejo Técnico, en los casos que fije el reglamento. El efecto del veto será suspender la aplicación de la resolución del Consejo, hasta que resuelva en definitiva la Asamblea General”.

**ÓRGANOS REGIONALES Y DELEGACIONALES.** El artículo 270 de la nueva Ley del Seguro social, señala que el Consejo Técnico determinará la Forma para la integración y organización de los Consejos Consultivos Regionales, debiendo estar representados en los mismos todas las delegaciones de la región, e invariablemente deberán mantener la proporcionalidad entre las representaciones de los trabajadores, los patrones y del gobierno. Dichos Consejos sesionarán

bimestralmente en forma ordinaria y en forma extraordinaria cuando se requiera, en cualquier tiempo.

El artículo 271 del mismo ordenamiento jurídico señala las atribuciones de los Consejos Consultivos Regionales, y son las siguientes:

“I. Resolver sobre las operaciones del Instituto en la región respectiva que excedan las facultades de los Consejos Consultivos Delegacionales;

II. Conceder, modificar o rechazar las prestaciones económicas diferidas, en base a esta Ley;

III. Conceder a derechohabientes del régimen en casos excepcionales y previo el estudio socioeconómico respectivo, el disfrute de prestaciones médicas y también económicas previstas por esta Ley, cuando no este cumplido plenamente algún requisito legal, y el otorgamiento del beneficio sea evidentemente justo o equitativo;

IV. Opinar en todo aquello en que el Director regional o cualesquiera de los órganos del Instituto en este nivel que sometan a su consideración, y

V. Las demás que señalen esta Ley, sus reglamentos, el Consejo Técnico y la Dirección General.”

El artículo 272 de la nueva Ley del Seguro Social establece las atribuciones de los Directores Regionales, en su ámbito de circunscripción territorial:

“I. Convocar y presidir las sesiones ordinarias o extraordinarias, del Consejo Consultivo Regional;

II. Autorizar las actas de las sesiones celebradas por el Consejo Técnico Consultivo Regional, y vetar los acuerdos de éste cuando no observen lo dispuesto por la Ley del Seguro Social, sus reglamentos y demás disposiciones legales, o no se ajusten a los criterios del H. Consejo Técnico o a las políticas institucionales y en cuyo caso la resolución definitiva será dictada, por el propio Honorable Consejo Técnico;

III. Ejecutar y vigilar el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones emitidos por el H. consejo Técnico, la Dirección General y los Consejos Consultivos Regionales, y

IV. Las demás que le señalen esta Ley sus reglamentos y demás disposiciones legales.”

El artículo 273, señala que los Consejos Consultivos Delegacionales se integrarán por el delegado que será el presidente del mismo; un representante del gobierno estatal sede

de la Delegación, dos del sector obrero; dos del patronal con sus suplentes. Para las Delegaciones del D. F. la representación del Gobierno se integrará con el titular de la Delegación respectiva. El Consejo Técnico podrá aumentar la representación de los sectores. los integrantes permanecerán en su cargo seis años, y las organizaciones representadas que los hubiesen designado, podrán removerlos cuando lo consideren conveniente.

El artículo 274 de la misma Ley, establece las facultades de los Consejos Consultivos Delegacionales:

I. Vigilar el funcionamiento de los servicios y sugerir las medidas para mejorar el funcionamiento del Seguro Social en la circunscripción de la delegación;

II. Opinar en todo aquello en que el delegado o cualesquiera de los órganos del Instituto en este nivel, sometan a su consideración;

III. Ser el portavoz autorizado de la delegación ante los sectores representados y de éstos ante la delegación, para mejorar las relaciones y la colaboración de los sectores en los servicios y labores del Instituto;

IV. Tramitar y resolver en las circunscripciones territoriales de cada delegación, el recurso de

inconformidad que establece el artículo 294, en los términos autorizados por el Consejo técnico, y

V. Las demás que le señalen el Consejo Técnico, y la Dirección General.”

El artículo 275 de la misma Ley, señala las facultades de los Delegados del Instituto:

“I. Presidir las sesiones del Consejo Consultivo Delegacional, en las cuales analizarán y atenderán los asuntos respectivos de las sesiones;

II. Autorizar las actas de las sesiones celebradas con el Consejo Consultivo Delegacional, y vetar los acuerdos de éste cuando no observen lo dispuesto por la Ley del Seguro Social, sus reglamentos y demás disposiciones legales, y cuando no se ajusten a los criterios del Consejo Técnico o a las políticas institucionales;

III. Ejecutar los acuerdos y resoluciones, del Consejo Técnico, la dirección general y los Consejos Consultivos Delegacionales;

IV. Conceder, rechazar y modificar las pensiones que conforme a esta Ley otorga el Instituto;



V. Recibir los escritos de inconformidad y turnarlos al Consejo Consultivo Delegacional, con los documentos y antecedentes del caso, para su resolución;

VI. Autorizar las certificaciones que expida la delegación;

VII. Ejercer en el ámbito de la circunscripción territorial de la delegación, las facultades previstas en las fracciones X a XII y XIV a XX del artículo 251 de esta Ley; y las demás que señalen la Ley y sus reglamentos.”

El artículo 276 de la misma Ley, señala las facultades de los subdelegados del Instituto:

“I. Ejecutar los acuerdos y resoluciones del Consejo Técnico, la Dirección General, el Consejo Consultivo Delegacional y la Delegación;

II. Recibir los escritos de inconformidad y turnarlos a la delegación con los antecedentes y documentos del caso, para su resolución por el Consejo Consultivo Delegacional;

III. Ejercer en el ámbito de la circunscripción territorial de la subdelegación las facultades previstas en las fracciones X, XII, XIV, XV, y XVIII del artículo 251 de esta Ley,

y

IV. Las demás que señalen esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones legales.”

Para finalizar, me referiré de manera muy breve a las facultades y atribuciones de los jefes de las oficinas para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, comprendidas dentro del artículo 277, de la nueva Ley del Seguro Social que entrará en vigor en todo el Territorio Nacional, a partir del primero de enero del año de 1997. Dentro de las facultades se encuentra el hecho de hacer efectivos los créditos a favor del Instituto, por concepto de cuotas, también los capitales constitutivos y accesorios legales, dentro del ámbito de su circunscripción territorial, respectiva. Para realizar lo anterior, aplicará el procedimiento administrativo de ejecución en base a los lineamientos y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, resolviendo los recursos previstos en dicho Código, relacionados con el mismo procedimiento. Y las demás que le señale esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones legales aplicables.

#### ***2.1.4. Las Funciones del I.M.S.S.***

El artículo 251 de la nueva Ley del Seguro social, establece las funciones del Instituto:

I. Administrar los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia y adicionales que integran el Seguro Social, y prestar los servicios de beneficio colectivo que señala ésta Ley;

II. Satisfacer las prestaciones, de ésta Ley;

III. Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de esta Ley;

IV. Realizar toda serie de actos jurídicos necesarios para cumplir con sus fines, así como los necesarios para la administración de las finanzas Institucionales;

V. Adquirir bienes muebles e inmuebles para los fines que le son propios;

VI. Establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencia y vacacionales, velatorios, así como centros de capacitación, deportivos, de seguridad social para el bienestar familiar y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines, que le son propios, sin sujetarse a las condiciones salvo las sanitarias, que fijen las leyes y

reglamentos respectivos para empresas privadas, con actividades similares;

VII. Establecer y organizar, sus dependencias;

VIII. Expedir, a sus reglamentos Interiores;

IX. Difundir conocimientos y prácticas, en relación y especialmente de previsión, y de seguridad social;

X. Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados e independientes y precisar su base de cotización, aun sin previa gestión de los interesados, sin que ello libere a los obligandos de las responsabilidades y sanciones por infracciones, en que hubiesen incurrido;

XI. Dar de baja del régimen a los sujetos asegurados, verificada la desaparición del supuesto de hecho que dió origen a su aseguramiento, aún cuando el patrón o sujeto obligado hubiese omitido presentar el aviso de baja respectivo;

XII. Recaudar y cobrar las cuotas de los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia y los adicionales, los capitales constitutivos como sus accesorios, y percibir los demás recursos del Instituto; como la

recaudación y el cobro de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;

XIII. Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas, y otorgamiento de prestaciones;

XIV. Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos así como sus accesorios y fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente Ley y demás disposiciones aplicables. Las liquidaciones de entre las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez podrán ser emitidas y notificadas, en conjunto con las liquidaciones de las aportaciones y descuentos correspondientes al Fondo Nacional de la Vivienda por el personal del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los trabajadores, previo convenio de coordinación con dicho Instituto;

XV. Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta Ley y demás disposiciones relativas, aplicando en su caso, los datos con los que cuente, en función del último mes cubierto, o con apoyo en los hechos que conozca con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de que goza como autoridad o mediante los

expedientes y documentos proporcionados con la ayuda de otras autoridades fiscales;

XVI. Ratificar o rectificar la prima, la clasificación y el grado de riesgo de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas del seguro de riesgos de trabajo;

XVII. Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta Ley;

XVIII. Ordenar y practicar visitas domiciliarias con el personal que a efecto se designe, y requerir la exhibición de los libros y documentos a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley del Seguro Social y demás disposiciones aplicables;

XIX. Ordenar y practicar las investigaciones correspondientes en los casos de sustitución patronal, y emitir los dictámenes respectivos;

XX. Establecer coordinación con las entidades y dependencias de las administraciones Públicas Federal, Estatales y municipales para el cumplimiento de sus fines y objetivos;

XXI. Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos, sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y sus reglamentos;

XXII. Realizar inversiones en sociedades o empresas que tengan objeto social complementario o afin al del propio Instituto, y

XXIII. Los demás que le otorguen esta Ley, sus reglamentos y cualesquiera otra disposición aplicable.”

El artículo 252 de la misma Ley, establece que tanto las autoridades federales y locales deberán auxiliar al Instituto cuando lo solicite para el mejor cumplimiento de sus funciones. Por lo tanto, tendrá acceso, a toda clase de material estadístico, censal y fiscal de no existir prohibición legal.

Finalmente señalaré en forma breve, lo que establece el artículo 253 referente a los recursos del Instituto constituidos principalmente, por las cuotas de los patrones, trabajadores y demás sujetos que señala esta Ley, así como la contribución del Estado, donaciones, las herencias en favor del Instituto, los legados y los subsidios del mismo modo. También las posibles rentas, intereses y utilidades que produzcan sus bienes.

## ***2.2. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.***

El día 12 de agosto del año de 1925, se realizó la promulgación de la primera “Ley General de Pensiones Civiles de Retiro”, con la finalidad de constituir un fondo para atender y financiar las pensiones de retiro por edad y tiempo de servicios, como también las pensiones por la muerte del trabajador en favor de sus familiares. Dicho fondo era constituido, tanto con las aportaciones de los trabajadores, como por los ingresos del Gobierno Federal, y para llevar a cabo dichos fines y objetivos, se creó un organismo denominado “Dirección de Pensiones Civiles”. Sin embargo el día 30 de diciembre del año de 1947, se llevaría a cabo la promulgación de la última Ley referente a la Dirección de Pensiones Civiles.

Posteriormente, el día 20 de diciembre de 1959, se llevaría a cabo la promulgación de la primera “Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado”. Dicha Ley se mantuvo vigente desde su creación, hasta el día primero de enero del año de 1984, fecha en la



cual se realizó una importante reforma en el periodo de gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.<sup>39</sup>

### **2.2.1. Fundamento legal.**

En el apartado "B" fracción XI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos observamos las bases conforme a las cuales, se organiza la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado:

a) En éste inciso se señala que se cubrirán, a los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y la maternidad; y la jubilación, invalidez, vejez y muerte.

b) Este inciso establece, que en caso de sufrir un accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley.

c) Aquí se protege a las mujeres durante el embarazo, las cuales no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con

---

39.- Ibidem, p. 285.

la gestación; gozarán forzosamente, de un mes de descanso antes de la fecha aproximada para el parto, y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación laboral. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Aquí se establece que los familiares de los trabajadores tendrán derecho a la asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la Ley.

e) Aquí se menciona que se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas en beneficio de los trabajadores, y sus familiares.

f) Este inciso, establece que se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta conforme a los programas previamente aprobados. El Estado mediante sus aportaciones, establecerá un Fondo Nacional de la Vivienda para constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento para otorgar a estos crédito barato y suficiente, y adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o construir las,

repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Finalmente éste artículo se refiere a las aportaciones que se realicen a dicho fondo, las cuales serán enteradas al organismo encargado de la realización, o de llevar a cabo la seguridad social, para lo cual deberá regularse en su respectiva Ley y en las que correspondan tanto la forma y procedimiento, de su administración, así como el otorgar y adjudicar también, los respectivos créditos.<sup>40</sup>

### ***2.2.2. Naturaleza Jurídica.***

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, en relación a su naturaleza jurídica, el artículo cuarto de la Ley de dicho Instituto señala lo siguiente: “La administración de los seguros, prestaciones y servicios de que trata el artículo anterior, así como la del Fondo de la Vivienda, estarán a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto

---

40.- *Ibíd*em, p. 284.

de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en la ciudad de México.”

### ***2.2.3. Órganos Encargados de la Administración.***

El artículo 151 de la misma Ley señala que son:

- I. La Junta Directiva;
- II. El Director General;
- III. La Comisión Ejecutiva del Fondo de la vivienda; y
- IV. La Comisión de Vigilancia.”

**I.- LA JUNTA DIRECTIVA.** Compuesto por once miembros en una estructura bipartita, en donde cinco son los titulares de diversas Secretarías de Estado como la de Hacienda, Trabajo, Programación, Salubridad y Desarrollo Urbano. La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, nombra a otros cinco, y el Director General es nombrado por el Presidente de la República, como lo señala el artículo 152, de la misma Ley.<sup>41</sup>

---

41.- Ibidem, p. 339.

El artículo 157 de la misma Ley señala las funciones de la Junta Directiva:

I. Planear las operaciones y servicios del Instituto;

II. Examinar para su aprobación y modificación, el programa institucional y los programas operativos anuales de acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación, así como los estados financieros del Instituto;

III. Decidir las inversiones del Instituto, excepto tratándose del sistema de ahorro para el retiro, y determinar las reservas actuariales y financieras que deban constituirse para asegurar el otorgamiento de las prestaciones y servicios que determina esta Ley, así como el cumplimiento de sus fines;

IV. Conocer y aprobar en su caso en el primer bimestre del año, el informe pormenorizado del estado de la administración del Instituto;

V. Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores y de servicios del Instituto;

VI. Establecer o suprimir delegaciones del Instituto en las entidades federativas;

VII. Autorizar al director general, a celebrar convenios con los gobiernos de los Estados o de los municipios, a fin de que sus trabajadores y familiares aprovechen las prestaciones y servicios que señala esta Ley;

VIII. Dictar los acuerdos que resulten necesarios para otorgar las demás prestaciones y servicios establecidos en esta Ley;

IX. Dictar los acuerdos y resoluciones a que se refiere el artículo 162 de esta Ley;

X. Establecer los comités técnicos que estime necesarios para el auxilio de sus funciones;

XI. Nombrar y remover al personal de confianza del primer nivel del Instituto, a propuesta del director general sin perjuicio de las facultades que al efecto le delegue;

XII. Conferir poderes generales o especiales de acuerdo con el director general;

XIII. Otorgar premios, estímulos y recompensas a los servidores públicos del Instituto, de conformidad con lo que establece la Ley de la materia;

XIV. Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de reformas a esta Ley;

XV. En relación con el Fondo de la Vivienda:

A) Examinar y en su caso aprobar, dentro de los últimos tres meses del año, el presupuesto de ingresos y egresos, así como los programas de labores y de financiamiento del fondo para el siguiente año;

B) Examinar y en su caso aprobar, en el primer bimestre del año, el informe de actividades de la Comisión Ejecutiva del Fondo y, dentro de los cuatro primeros meses del año, los estados financieros que resulten de la operación en el último ejercicio;

C) Establecer las reglas para el otorgamiento, de créditos:

D) Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del fondo, los que no deberán exceder del 0.75 por ciento, de los recursos totales que maneje;

E) Determinar las reservas que deben constituirse para asegurar la operación del fondo, y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del mismo. Estas reservas deberán invertirse en valores de instituciones de gobierno;

F) Vigilar que los créditos y los financiamientos que se otorguen se destinen a los fines programados; y

G) Las demás funciones necesarias, para el cumplimiento de los fines del fondo; y

XVI. En general, realizar todos aquellos actos y operaciones autorizados por esta Ley y los que fuesen necesarios para mejorar la administración y gobierno del Instituto.”

II.- EL DIRECTOR GENERAL. El artículo 163 de la misma Ley, le señala sus obligaciones y facultades:

“I. Ejecutar los acuerdos de la junta y representar al Instituto en los actos que requieran su intervención;

II. Convocar a sesiones, y los miembros de la junta directiva;

III. Someter a la aprobación de la junta directiva el programa institucional, y el programa operativo anual del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables al caso concreto: así como también todas aquellas cuestiones o situaciones, que por lo general sean de la competencia de la misma;

IV. Presentar a la Junta directiva un informe anual del estado que guarde la administración del Instituto;

V. Someter a la Junta directiva, los proyectos de reglamentos interiores y de servicios para la operación del Instituto;



VI. Expedir los manuales de organización y procedimientos, como los de servicios al público;

VII. Proponer a la junta directiva el nombramiento y en su caso, la remoción de los servidores públicos de primer nivel del Instituto, y nombrar a los trabajadores de base y de confianza de los siguientes niveles, sin perjuicio de la delegación de facultades para este efecto;

VIII. Resolver bajo su inmediata y directa responsabilidad, los asuntos urgentes a reserva de informar, a la Junta directiva sobre las acciones realizadas, y los resultados obtenidos;

IX. Formular el calendario oficial de actividades del Instituto y conceder licencias al personal, vigilar sus labores e imponer las correcciones disciplinarias, conforme a las condiciones generales de trabajo sin perjuicio, de la delegación de facultades;

X. Presidir las sesiones de la comisión interna de administración y programación;

XI. Firmar las escrituras públicas y títulos de crédito en que el Instituto intervenga, y representarlo en toda gestión Judicial, extrajudicial y administrativa, llevando la firma del

Instituto sin perjuicio de la delegación de facultades que fuere necesaria; y

XII. Las demás que le fijen las leyes o los reglamentos, y aquellas que expresamente le asigne la junta directiva.”

III.- LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL FONDO DE LA VIVIENDA. El artículo 165 de la misma Ley establece que dicha Comisión, se integrara con nueve miembros, de los cuales uno será nombrado por la junta directiva a propuesta del director del Instituto, que será el vocal ejecutivo. Serán designados cuatro vocales por las Secretarías de Trabajo, Hacienda, Programación y Desarrollo Urbano, uno por cada dependencia señalada. Los cuatro vocales restantes, serán nombrados por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. Además por cada vocal propietario, se designara un suplente.<sup>42</sup>

El artículo 169 de la misma Ley establece las atribuciones de la comisión ejecutiva:

---

42. - *Ibidem*, p. 340.

“I. Resolver sobre las operaciones del Fondo, excepto aquellas que por su importancia, ameriten acuerdo expreso de la junta directiva, la que deberá acordar lo conducente en los quince días siguientes a la fecha de petición;

II. Examinar, en su caso aprobar y presentar, a la junta directiva los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y financiamientos, así como los estados financieros y el informe de labores formulados, por el vocal ejecutivo;

III. Presentar a la junta directiva para su aprobación el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del fondo, los que no deberán de exceder del 0.75 por ciento de los recursos que administre. Dicha comisión, procurará que los gastos a que se refiere la presente fracción, sean inferiores al límite señalado;

IV. Proponer a la junta directiva las reglas para el otorgamiento de créditos, y

V. Las demás que le señale la junta directiva.”

IV.- LA COMISIÓN DE VIGILANCIA. El artículo 171 de la misma Ley señala que dicha comisión se integrará, con siete miembros uno de la Secretaría de la

Contraloría General de la Federación, uno de Programación, uno de Hacienda, y uno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Los tres restantes serán nombrados por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. Debo señalar, que el miembro del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que es designado por el director general, tiene el único derecho de voz sin tener el de voto, y además actuará, con la función de secretario técnico. También éste artículo señala que la junta directiva, cada seis meses generalmente se reunirá para efectuar la designación de entre los miembros de dicha comisión, representantes del Gobierno Federal, que deberá presidirla. Por cada miembro de la comisión, se nombrará un suplente que actuará en los casos en que el titular incurra en faltas temporales.

El artículo 173 de la misma Ley establece las atribuciones de la comisión de vigilancia, y son:

“I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables al Instituto;

II. Cuidar que las inversiones y los recursos del Instituto se destinen a los fines previstos en los presupuestos y programas aprobados;

III. Disponer la practica de auditorias en todos los casos en que lo estime necesario, pudiendo auxiliarse con las áreas afines del propio Instituto;

IV. Proponer a la junta directiva o al director general, según sus respectivas atribuciones las medidas que juzgue apropiadas, para alcanzar mayor eficacia en la administración de los servicios y prestaciones;

V. Examinar los estados financieros y la valuación financiera y actuarial del Instituto, verificando la suficiencia de las aportaciones y el cumplimiento además de los programas anuales de constitución de reservas establecidas en el capitulo IV del título cuarto de esta Ley;

VI. Designar a un auditor externo que auxilie a la comisión en las actividades que lo requieran; y

VII. Finalmente, las atribuciones que le fijen tanto el reglamento interior del Instituto de Seguridad para los Trabajadores al Servicio del Estado, como las demás disposiciones legales aplicables.”

El artículo 172 de la misma Ley y en relación a la comisión de vigilancia, señala que esta se reunirá en sesión cuantas veces sea convocada por su presidente, o a petición de dos de sus miembros. Además la comisión presentara un informe anual a la junta directiva sobre el ejercicio de sus atribuciones. los integrantes de la comisión, podrán solicitar concurrir a las reuniones de la junta para tratar asuntos urgentes, que estén relacionados con las atribuciones de la comisión. <sup>43</sup>

#### ***2.2.4. Las Funciones del I.S.S.T.E.***

El artículo 149 de la misma Ley establece lo siguiente: El Instituto tendrá personalidad jurídica para celebrar toda clase de actos y contratos, así como para defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos, y para ejercitar las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competen. El Instituto deberá obtener la autorización previa del Gobierno Federal, por conducto tanto de las Secretarías de Programación y Presupuesto, y de la Contraloría General de la Federación, para desistirse de las acciones intentadas o de los recursos Interpuestos,

---

43. - *Ibidem* P. 342.

así como para dejar de interponer los que las leyes le concedan cuando se trate de asuntos que afecten el erario federal.<sup>44</sup>

El artículo 150 de la misma Ley, establece las siguientes atribuciones y funciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores que se encuentran al Servicio del Estado:

I. Cumplir con los programas aprobados para otorgar las prestaciones y servicios a su cargo;

II. Otorgar jubilaciones y pensiones;

III. Determinar, vigilar y cobrar el importe de las cuotas y aportaciones, así como los demás recursos del Instituto;

IV. Invertir los fondos y reservas de acuerdo a las disposiciones de esta Ley;

V. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines;

VI. Establecer la estructura y funcionamiento de sus unidades administrativas;

---

44. - *Ibíd.* P. 338.

VII. Administrar las prestaciones y servicios sociales, así como desarrollar las promociones señaladas en las fracciones XI, XII, XVII, XVIII y XIX del artículo tercero de esta Ley;

VIII. Difundir conocimientos y practicas de previsión social;

IX. Expedir los reglamentos para la debida prestación de sus servicios y de organización interna;

X. Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar Contratos que requieran el servicio; y

XI. Las demás funciones que le confieran esta Ley y sus reglamentos.”

### ***2.3. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.***

En el año de 1955 del día 26 de diciembre, el Ejecutivo Federal realizó la expedición de un importante decreto para que se constituyera la “Dirección de Pensiones Militares”, tomando como base para su creación a la denominada “Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro”. Mediante dicho decreto, se expide la denominada “Ley de Retiros y Pensiones Militares” el día



30 de diciembre de ése mismo año, en beneficio de los integrantes de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

La “Ley de Retiros y Pensiones Militares” se mantuvo vigente hasta el mes de diciembre de 1961, por el hecho de que el día 30 de ése mismo mes y año, se realizaría la promulgación de la primera “Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas”, en beneficio del personal militar. Posteriormente, durante el periodo de gobierno del Presidente de la República Lic. Luis Echeverría, el 29 de agosto de 1976 se efectuaría la promulgación de la denominada “Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas”. Dicha Ley que actualmente se encuentra en vigencia, establece las prestaciones médicas, económicas y sociales, para el personal militar.<sup>45</sup>

### ***2.3.1. Fundamento Legal.***

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123 apartado “B” fracción XIII

---

45.- *Ibidem*, p. 355.

establece lo siguiente: "Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se regiran por sus propias leyes. El Estado proporcionara a los miembros en el activo del Ejército Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones".

Inciso f) de la fracción XI, se relaciona al hecho de que se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, tanto en arrendamiento como en venta. También, se refiere al hecho de que se establece un fondo nacional de la vivienda, con aportaciones del Estado para constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y puedan adquirir créditos baratos y suficientes.

Los aspectos constitucionales relativos al Seguro Social, se establecen en el artículo 123 Constitucional; uno de manera general por su ámbito de aplicación y los otros de manera específica como el sector militar.<sup>46</sup>

---

46.- *Ibidem*, pp. 350-352.

### **2. 3. 2. Naturaleza Jurídica.**

El artículo primero de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, establece la forma y la creación del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, como un organismo público descentralizado a nivel federal, con personalidad Jurídica y patrimonio propios, teniendo como domicilio dicho Instituto a la ciudad de México. Sin embargo el autor mexicano Alberto Briceño Ruiz, en su obra intitulada "Derecho mexicano de los Seguros Sociales", establece que el Instituto de las Fuerzas Armadas no cuenta con elementos propios para que le permitan cumplir con sus obligaciones, por el hecho de carecer de autonomía.

Por lo tanto, en base a lo señalado por el citado autor, el Instituto de las Fuerzas Armadas Mexicanas debe de ser dotado con patrimonio propio para que de esta manera pueda manejar sus recursos. También señala que a dicho Instituto, se le debe de otorgar plena personalidad jurídica, para lograr así de esta manera establecer su propio sistema normativo que tenga controles comunes a los organismos similares de Seguridad Social. Además considera, que se deben de otorgar facilidades a sus

derechohabientes eliminando tramites que dificultan los servicios al solicitarlos.<sup>47</sup>

### ***2.3.3. Órganos Encargados de la Administración.***

El artículo cuarto de la misma Ley, establece a los órganos de gobierno del Instituto:

- I. La Junta Directiva; y
- II. El Director General.”

I.- LA JUNTA DIRECTIVA. El artículo quinto de la misma Ley, establece lo siguiente: “La junta directiva se compondrá de nueve miembros, tres designados por la Secretaría de la Defensa Nacional, tres por la de Marina, dos por la de Programación y Presupuesto y uno por la de Hacienda y Crédito Público. El Ejecutivo Federal designara un presidente y un vicepresidente de los propuestos por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina. Cuando el Presidente sea de los propuestos por la Secretaría de la Defensa Nacional, el vicepresidente será de

---

47.- *Ibidem*, pp. 500 y 501.

los propuestos por la Secretaría de Marina o viceversa. Por cada uno de los miembros de la junta directiva y en los términos del primer apartado de este artículo, se designaran los suplentes respectivos, sin que ellos puedan desempeñar, por suplencia, los cargos de presidente o vicepresidente de dicha junta.” Al respecto, Briceño Ruiz señala que para evitar situaciones de ventaja, se debe de alternar con Personal también de la Fuerza Aérea, en dicha junta, para tratar de conseguir, un mejor equilibrio.<sup>48</sup>

En relación a lo anterior expuesto, también Briceño Ruiz señala que para tratar de conseguir el equilibrio de las prestaciones en igualdad de circunstancias, tanto para los militares como a sus familiares, se debe mantener la paridad entre el Ejército, Fuerza Aérea o Armada, sin olvidar la estructura orgánica de las secretarías de la Defensa y de Marina. También es necesario que se respete la naturaleza del Instituto como un organismo público descentralizado.<sup>49</sup>

El artículo séptimo de la misma Ley, se refiere a la intervención del Presidente de la República de la siguiente

---

48. - *Ibíd*em, p. 501.

49. - *Ídem*.

manera: "El Ejecutivo Federal designará al director general y al subdirector general, así como a los subdirectores que estime necesarios, para el eficaz funcionamiento del Instituto, debiendo tener el primero, de preferencia, la jerarquía de General de División o Almirante. El subdirector general y los subdirectores, podrán ser tanto de la Secretaría de la Defensa Nacional como de la de Marina. Cuando el director general sea de los propuestos por la Secretaría de la Defensa Nacional, el subdirector general será de los propuestos por la Secretaría de Marina, o viceversa. En ningún caso podrán pertenecer los dos simultáneamente a la misma Secretaría. Los demás funcionarios y empleados serán designados por la junta directiva, en base a la propuesta realizada por el director del Instituto. Se considerarán trabajadores de confianza, a los que desempeñen funciones o actividades similares a las señaladas para los del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado mencionadas en la fracción V, inciso a) del artículo quinto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado."

El artículo décimo de la misma Ley se refiere a las atribuciones de la junta directiva, y son:

I. Planear las operaciones y servicios del Instituto;

II. Decidir las inversiones del Instituto;

III. Dictar los acuerdos necesarios para satisfacer las prestaciones establecidas por esta Ley;

IV. Otorgar, negar, modificar, suspender y dejar insubsistentes los haberes de retiro, pensiones y compensaciones, en los términos de esta Ley;

V. Dictar las normas generales para determinar las cantidades globales que se asignen a las distintas regiones y localidades del país, respecto a los créditos y financiamientos con cargo al fondo de la Vivienda para los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada;

VI. Determinar los montos máximos de los créditos que se otorguen, la relación de dichos fondos con el haber, y en su caso, asignación de técnico y de vuelo de los acreditados, la protección de los préstamos, así como los precios máximos de venta de las habitaciones cuya adquisición, o construcción, pueda ser objeto de los créditos que se otorguen

con cargo al Fondo de la Vivienda para los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada;

VII. Autorizar créditos a plazo mayor de diez y hasta veinte años, con cargo al Fondo de la Vivienda, a los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicana cuando se destinen a la adquisición o construcción reparación, de casas habitación. la junta directiva, tendrá facultad para autorizar créditos a plazo menor de diez años cuando se destinen exclusivamente a la reparación, a la ampliación o mejoramiento de las casas habitación o al pago de los pasivos en los términos del inciso e) de la fracción II del artículo 99 de esta Ley;

VIII. Aprobar y poner en vigor los reglamentos, en especial los interiores;

IX. Establecer o suprimir delegaciones del Instituto en los Estados;

X. Discutir anualmente, para su aprobación o modificación los presupuestos, la memoria y los planes de inversiones y de labores;

XI. Discutir para la aprobación, en su caso, el balance anual;



XII. Conceder licencias a los miembros de la junta directiva;

XIII. Vigilar que las inversiones se hagan conforme con las disposiciones de esta Ley, y sus reglamentos;

XIV. Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de reformas a esta Ley;

XV. Ordenar se practique auditoria cuando lo estime conveniente, para determinar la exactitud o inexactitud de los estados financieros, y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto;

XVI. Nombrar, remover y destituir en base a la propuesta del director general al personal de base y de confianza, así como a los delegados de los Estados;

XVII. En general, realizar todos aquellos actos y operaciones legalmente autorizados, y los que fuesen necesarios para la mejor administración o buen funcionamiento, del Instituto.”

II.- EL DIRECTOR GENERAL. El autor Briceño Ruiz dentro de su obra citada con anterioridad, señala que la dirección general del Instituto ha estado por muchos años, en manos de Generales del Ejército, quedando por lo tanto

desplazadas tanto la Marina como la Fuerza Aérea, en lo que se refiere a la calidad de la atención de los servicios, prestaciones y oportunidades. También señala que el Director General, debe ser nombrado y removido libremente por el Presidente de la República cada dos años, y así de esta manera recibir el mismo trato en cuanto a su representación, al de los respectivos directores tanto del ISSSTE, como del IMSS. El artículo doce de la misma Ley se refiere a que el Director General tendrá las facultades correspondientes que tienen los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, como para actos de administración y de dominio, y de aquéllos que requieran de cláusula especial, conforme a la Ley y en los términos del Código Civil del D. F. También el Director General podrá otorgar y revocar poderes generales o especiales, pero en el caso de que dichos poderes sean en favor de personas ajenas al Instituto, deberá recabar el acuerdo de la junta directiva y en general las que le señale esta Ley.<sup>50</sup>

El artículo once de la misma Ley, establece las atribuciones del Director General que son las siguientes:

---

50.- Ibidem, pp. 366 y 501.

- I. Representar el Instituto;
- II. Presentar cada año a la junta directiva, un informe pormenorizado del estado del Instituto;
- III. Someter a la decisión de la junta directiva todas aquellas cuestiones que sean de la competencia de la misma;
- IV. Asistir a las sesiones de la junta directiva, con voz pero sin derecho a voto. En sus ausencias, concurrirá a ellas quien asuma sus funciones;
- V. Formular y presentar a la junta, el balance, los presupuestos de ingresos y egresos, la memoria y además los planes de inversiones y de labores del Instituto correspondientes, a cada. ejercicio anual;
- VI. Administrar, los bienes del Instituto;
- VII. Dictar las normas de administración y funcionamiento del Instituto y elaborar los programas de manejo y explotación de sus bienes;
- VIII. Resolver bajo su inmediata y directa responsabilidad, los asuntos urgentes de la competencia de la Junta Directiva, o reserva de dar cuenta a la misma, en el menor tiempo posible;
- IX. Conceder licencias, al personal del Instituto, en los términos de las disposiciones correspondientes;

X. Vigilar las labores del personal, exigiendo su debido cumplimiento, e imponer a los trabajadores, del Instituto las respectivas correcciones disciplinarias, que sean procedentes;

XI. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los miembros de la Junta Directiva cuando proceda, o a su juicio existan razones suficientes; y

XII. Las demás que señalen esta Ley y sus reglamentos y demás disposiciones aplicables.”

### ***2. 3. 4. Las Funciones del I. S. S. F. A. M.***

El artículo segundo de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, señala las atribuciones del Instituto:

“I. Otorgar las diversas prestaciones y administrar los servicios que tiene a su cargo que la presente Ley le encomienda;

II. Administrar su patrimonio exclusivamente para el fin señalado en la presente Ley;

III. Administrar los fondos que reciba con un

destino específico, aplicándolos a los fines previstos o establecidos para dichos fondos;

IV. Administrar los recursos del Fondo de la vivienda para los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, a fin de establecer y operar un sistema de financiamiento que les permita obtener crédito barato y suficiente para:

a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo las sujetas al régimen de condominio;

b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y

c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

V. Coordinar y financiar con recursos del Fondo de la Vivienda, programas de construcción de habitaciones, que serán destinadas a ser adquiridas en propiedad por los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada;

VI. Adquirir todos los bienes muebles e Inmuebles necesarios para la realización de sus cometidos;

VII. Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones especiales de esta Ley;

VIII. Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio;

IX. Organizar sus dependencias y fijar sobre todo, la estructura y funcionamiento de las mismas;

X. Expedir los reglamentos para la debida prestación de los servicios, como para su organización interna;

XI. Difundir conocimientos y orientaciones, sobre prácticas de previsión social; y

XII. Las demás que le confieran las leyes y sus reglamentos.”

Finalmente me referiré, a lo que establece el artículo tercero de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, relacionado con todos los recursos, aportaciones y demás derechos, que forman el patrimonio del Instituto:

“I. los bienes, derechos y obligaciones que al entrar en vigor esta Ley, integren el de la Dirección de Pensiones Militares;

II. Las cuotas que aporten los militares y sus familiares derechohabientes en los términos que para este objeto establezcan las disposiciones legales;

III. las aportaciones del Gobierno Federal señaladas en esta Ley, para prestaciones específicas;

IV. Una cantidad anual a cargo del Gobierno Federal, equivalente a un 10% de los haberes y haberes de retiro de los miembros de las Fuerzas Armadas para las demás prestaciones que deba otorgar el Instituto conforme a esta Ley; y

V. Los bienes que por cualquier título adquiera el Instituto, así como los rendimientos y remanentes que obtenga por virtud de sus operaciones.”

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **3. EL SEGURO DE DESEMPLEO COMO PRESTACIÓN EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.**

#### ***3.1. Integración del Seguro de Desempleo mediante una Reforma Constitucional.***

Antes de referirme a la posible integración del Seguro de Desempleo a nuestra legislación, es importante señalar algunos aspectos:

I.- El Seguro de Desempleo, es un medio de protección a la economía del trabajador y su familia, el cual, estando sin empleo por causas ajenas a su voluntad, percibiría las prestaciones necesarias en dinero que otorgaría dicho seguro, para la satisfacción de sus necesidades básicas y las de su familia también.



II.- Al tener la seguridad el trabajador de percibir dichas prestaciones, se podrían evitar en cierta medida, la ejecución o realización de determinadas conductas ilícitas de diversa índole, como por ejemplo el robo, el secuestro, etc., que pueden tener su origen dichas conductas, en la desesperación del mismo al no recibir ingreso alguno.

III.- El Seguro de Desempleo, sólo se otorgaría a los trabajadores que hubiesen cotizado un determinado número de semanas al Instituto Mexicano del Seguro Social, además de cubrir los requisitos que para tal efecto exigiría la Ley del Seguro Social, en caso de que dicho seguro fuese reconocido por ésta.

IV. Considero que sería de gran importancia y utilidad, el hecho de que el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, pudiese trabajar en forma coordinada con el Instituto Mexicano del Seguro Social, con la finalidad de tratar de capacitar y colocar al trabajador en algún empleo. Y en el caso de no poder lograr los objetivos de dicha finalidad, podría entonces el trabajador ser considerado, para ser beneficiario de las prestaciones por desempleo previo

cumplimiento además, de determinados requisitos que estarían dentro de la Ley.

V. Para apoyar lo señalado en el punto anterior el artículo 537 de la Ley Federal del Trabajo, nos establece los objetivos del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento:

- I. Estudiar y promover la generación de empleos;
- II. Promover y supervisar la colocación de los trabajadores;
- III. Organizar, promover y supervisar el adiestramiento y la capacitación de los trabajadores; y
- IV. Registrar las constancias de habilidades laborales.”

VI. El Seguro de Desempleo, considero que puede ayudar en cierta medida a la estabilidad relativa en el empleo, la cual trata de conseguir un mejor equilibrio en las relaciones entre el trabajador y el patrón, porque con dicha estabilidad se busca una mayor productividad en beneficio del

empresario y del trabajador al tener la certeza de poder percibir sus ingresos. Dicho seguro podría beneficiar en el sentido de que para su otorgamiento se exigiría como requisito importante, el hecho de que el trabajador asegurado deberá de tener una antigüedad mínima de tres años en su empleo, para poder ser beneficiario en caso de solicitarlo.

El Doctor en Derecho Hugo Italo Morales Saldaña en su obra denominada "La Estabilidad en el Empleo", señala que mediante dicha estabilidad el trabajador puede obtener los beneficios o derechos que pueden derivarse de una permanencia prolongada, en el desempeño de sus labores. los beneficios pueden ser, los ascensos, tanto en el aspecto de sus ingresos como en la jerarquía del puesto o cargo que desempeñe, también los que otorguen las leyes de previsión social, etc. Por lo tanto, y en base a lo señalado por el Doctor Morales Saldaña, considero que uno de los beneficios de la estabilidad en el empleo podría ser el Seguro de Desempleo, siempre y cuando nuestra legislación lo reconozca.<sup>51</sup>

---

51. - MORALES SALDAÑA, Hugo Italo. La Estabilidad en el Empleo, Trillas, México , 1987, pp. 23-25.

Por las razones anteriores expuestas, y por los objetivos y fines que se pretenden alcanzar con la recientemente reformada Ley del Seguro Social, como lo son el fortalecimiento financiero y la modernización del Instituto Mexicano del Seguro Social entre otros, fueron precisamente las causas que me motivaron a desarrollar el tema central de esta presente Tesis, en donde propongo la integración a la legislación mexicana del Seguro de Desempleo, como una prestación para los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social, y lograr así de esta manera consolidar y ampliar el ámbito de la Seguridad Social.

Por lo tanto, para poder integrar a dicho seguro a nuestra legislación mexicana, se debe realizar una reforma a la Constitución Política en su artículo 123, dentro del apartado "A" de la fracción XXIX. Dicha reforma consiste en la posible adición de la fracción "XXIX BIS" que propongo en este presente trabajo, dentro del mismo artículo y apartado sin alterar ni afectar, la naturaleza o esencia de dicho precepto fundamental Constitucional, que consiste básicamente en la protección social de los trabajadores y sus familiares, mediante la creación de seguros sociales de diversa índole.

También propongo la creación y adición del Capítulo "VII BIS" del Título II de la nueva Ley del Seguro Social, en el cual establezco las condiciones, los requisitos que se deberán cubrir para poder ser beneficiario del Seguro de Desempleo. A continuación primero que nada, realizaré la transcripción de la actual fracción "XXIX" perteneciente al artículo 123 del apartado "A", de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para posteriormente, exponer en forma detallada la propuesta de reforma, dentro de la fracción "XXIX BIS".

**TEXTO VIGENTE.** la fracción XXIX de dicho artículo, establece lo siguiente: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares."

**TEXTO QUE PROPONGO.** La propuesta de reforma que establezco dentro de la actual fracción "XXIX" del

artículo 123 Constitucional del apartado "A", Quedaría de la siguiente manera:

**Fracción XXIX BIS.** "También comprenderá la Ley del Seguro Social, al seguro de desempleo, encaminado a la protección y al bienestar de los trabajadores que se encuentren asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social."

Como señale anteriormente, en la fracción que propongo a nivel Constitucional, no se contrapone con la naturaleza o esencia de dicho precepto fundamental por el contrario, considero que coincide con la misma.

A continuación me referiré, al artículo once de la nueva Ley del Seguro Social, que recientemente fué reformada y aprobada por el Congreso de la Unión, y que ahora clasifica a los seguros sociales dentro del régimen obligatorio, de la siguiente manera:

- I. Riesgos de trabajo;**
- II. Enfermedades y maternidad;**
- III. Invalidez y vida;**

**IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;**

y

**V. Guarderías y prestaciones sociales.”**

En el caso de que el Seguro de Desempleo sea reconocido por nuestra legislación, éste quedaría comprendido dentro del mismo artículo once de la nueva Ley del Seguro Social, como uno de los ramos de aseguramiento del régimen obligatorio de la siguiente manera:

**“I. Riesgos de trabajo;**

**II. Enfermedades y maternidad;**

**III. Invalidez y vida;**

**IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;**

**V. Guarderías y prestaciones sociales; y**

**VI. Desempleo.”**

Finalmente me referiré, a la creación y adición del Capítulo “VII BIS” dentro del Título II de la nueva Ley del Seguro Social, que a continuación presento en donde establezco y propongo, los posibles requisitos y condiciones que se deberán cubrir por parte de los trabajadores asegurados, para ser beneficiarios del Seguro de Desempleo:

## **CAPITULO VII BIS**

### **DEL SEGURO DE DESEMPLEO**

#### **SECCIÓN PRIMERA**

#### **GENERALIDADES**

**Artículo 217-A.-** Se entiende por desempleo a la situación en la cual, se encuentra un trabajador que pudiendo y queriendo trabajar, pierde su empleo de manera total o parcial por causas ajenas a su voluntad, con la consiguiente pérdida o reducción de los ingresos que venía percibiendo.

**Artículo 217-B.-** El ramo de aseguramiento de desempleo, cubre y protege al trabajador que sufra la contingencia señalada en el artículo anterior, mediante el otorgamiento de prestaciones en dinero, previo cumplimiento, de los requisitos legales previstos en éste Capítulo en los términos y modalidades que señale esta Ley.



Artículo 217-C.- Para tener derecho a las prestaciones que otorga el seguro de desempleo, se deberán de cubrir los siguientes requisitos:

I. los trabajadores solicitantes, deberán estar inscritos en el presente régimen;

II. Deberán de tener una antigüedad como mínimo de tres años en su trabajo, a partir del momento en que éste haya terminado, y además que en ése mismo lapso de tiempo el trabajador haya cotizado ciento cincuenta semanas, al Instituto Mexicano del Seguro Social como mínimo;

III. Comprobar los trabajadores, que se encuentran en desempleo por causas ajenas a su voluntad; y

IV. Que no hayan rechazado alguna oferta de empleo, al momento de terminar el que venían desempeñando.

Artículo 217-D.- El derecho a percibir las prestaciones por desempleo, se suspenderá por los siguientes motivos;

I. Cuando el trabajador asegurado, rechace la oferta de un empleo adecuado sin una causa justificada;

II. Cuando el trabajador asegurado, se niegue a recibir cursos de capacitación y adiestramiento; y

III. Cuando el trabajador asegurado, se encuentre cumpliendo una condena que implique la privación de su libertad.

Artículo 217-E.- El derecho a percibir las prestaciones que otorga el ramo de aseguramiento por desempleo, se extinguirá por las siguientes causas o motivos:

I. Por el vencimiento del plazo de las prestaciones del ramo de desempleo;

II. En el caso de que el trabajador asegurado, realice o ejecute un trabajo de manera independiente y constante, y reciba a cambio del mismo una remuneración económica;

III. Cuando el trabajador asegurado, rechace un empleo adecuado sin una causa justificada;

IV. Cuando el trabajador asegurado, se niegue a recibir cursos de capacitación y adiestramiento;

V. En el caso de que el trabajador asegurado, pase a la calidad de ser pensionado; y

VI. Cuando el trabajador asegurado, llegue a obtener el disfrute de las prestaciones del ramo de desempleo de manera fraudulenta.

Artículo 217-F.- En el caso de que el derecho a percibir las prestaciones que otorga el ramo de aseguramiento por desempleo se haya extinguido, por cualesquiera de las causas establecidas en este Capítulo respectivo de esta Ley, los trabajadores asegurados podrán obtener nuevamente el reconocimiento y disfrute de las prestaciones por desempleo, siempre y cuando hayan cubierto el periodo mínimo de cotización de ciento cincuenta semanas al Instituto, en el momento de presentarse la terminación del trabajo que venían desempeñando por causas ajenas a su voluntad, y previo cumplimiento además, de los requisitos señalados en este Capítulo.

## SECCIÓN SEGUNDA

### DE LAS PRESTACIONES EN DINERO

Artículo 217-G.- La cuantía, y duración de las prestaciones en dinero que otorga el ramo de aseguramiento por desempleo, se sujetará a las siguientes reglas:

I. Si el trabajador asegurado tiene una antigüedad mayor de tres años en su trabajo, y ha cotizado un mínimo de ciento cincuenta semanas para el ramo de desempleo en

ése mismo lapso, tendrá derecho a percibir durante seis meses a partir de la fecha en que haya terminado su empleo en forma involuntaria, el cincuenta por ciento del último ingreso devengado;

II. En caso de que el trabajador asegurado tenga una antigüedad mayor de seis años en su trabajo, y ha cotizado hasta trescientas semanas para el ramo de desempleo en ése mismo lapso, tendrá derecho a percibir durante siete meses a partir de la fecha en que haya terminado su trabajo en forma involuntaria, el cincuenta y cinco por ciento del último ingreso devengado;

III. En caso de que el trabajador asegurado tenga una antigüedad mayor de nueve años en su empleo y ha cotizado hasta cuatrocientas cincuenta semanas al ramo de desempleo en ése mismo lapso, tendrá derecho a percibir durante ocho meses a partir de la fecha en que haya terminado su trabajo en forma involuntaria el sesenta por ciento del último ingreso devengado; y

IV. De las cuatrocientas cincuenta semanas cotizadas en adelante, se seguirán pagando las prestaciones al sesenta por ciento del último ingreso devengado del trabajador, a partir de la fecha en que haya terminado su trabajo en forma involuntaria, y solamente se incrementará, un mes de prestaciones

por cada ciento cincuenta semanas cotizadas para el ramo de aseguramiento por desempleo que se vayan acumulando.

### SECCIÓN TERCERA

#### DEL RÉGIMEN FINANCIERO

**Artículo 217-H.-** Los recursos necesarios para financiar las prestaciones del seguro de desempleo, se obtendrán de las cuotas a que están obligados a cubrir los patrones, los trabajadores y demás sujetos obligados, así como de la contribución importante que corresponda al Estado.

**Artículo 217-I.-** Las prestaciones en dinero del seguro de desempleo, se financiarán con una cuota equivalente del uno por ciento sobre el salario base de cotización, que se pagará de la siguiente manera:

I. Al Gobierno Federal le corresponderá pagar el setenta por ciento de dicha cuota;

II. A los patrones les corresponderá pagar, el veinticinco por ciento de la misma; y

III. A los trabajadores el cinco por ciento restante.

Artículo 217-J.- El patrón será responsable de los daños y perjuicios que se causaren al trabajador, cuando por falta de cumplimiento de la obligación de inscribirlo o de avisar su salario real o los cambios que pudiera sufrir éste, no pudieran otorgarle al trabajador las prestaciones consignadas en éste Capítulo, o bien se vieran disminuidas en su cuantía.

Artículo 217-K. En caso de presentarse la situación señalada en el artículo anterior, el Instituto a solicitud del interesado, se subrogará en sus derechos y le otorgara las prestaciones que le correspondan. En este caso, el patrón estará obligado a enterar al Instituto los capitales constitutivos respectivos.

Finalmente quiero señalar, que para la elaboración de éste Capítulo respectivo del Seguro de Desempleo que he propuesto como tema central en esta presente Tesis, fueron de gran ayuda los conceptos jurídicos establecidos dentro de la Ley del Seguro Social que recientemente fué reformada, que por cierto

pretende alcanzar entre uno de sus varios objetivos, el fortalecimiento y la modernización de la Seguridad Social en México. Por lo tanto, considero que el Seguro de Desempleo puede ser reconocido por nuestra legislación, tomando en cuenta que dicha reforma fué para mejorar tanto al Instituto como a las prestaciones de los trabajadores, y consolidar de esta manera, un avance más dentro del ámbito de la Seguridad Social en beneficio de los mexicanos.

### ***3.2. Concepto y Tipos de Seguro contra el Desempleo.***

Dentro del Capítulo "VII BIS" que he propuesto en este presente trabajo, señalo los posibles requisitos y condiciones del Seguro de Desempleo. Y dentro del artículo 217-A de dicho Capítulo, trato de establecer un concepto de lo que se entiende por desempleo como contingencia o riesgo social, de esta forma: "Se entiende por desempleo, a la situación en la cual, se encuentra un trabajador que pudiendo y queriendo trabajar, pierde su empleo de manera total o parcial por causas ajenas a su voluntad, con la consiguiente pérdida o reducción de los ingresos que venía percibiendo".

Sin embargo, en el siguiente artículo 217-B del mismo Capítulo, trato de establecer un concepto en relación con la materia de Seguridad Social, de lo que se entiende por Seguro de Desempleo de la siguiente manera: “El ramo de aseguramiento por desempleo, cubre y protege al trabajador que sufra la contingencia señalada en el artículo anterior, mediante el otorgamiento de prestaciones en dinero, previo cumplimiento, de los requisitos legales previstos en este Capítulo en los términos y modalidades que señale esta Ley”. Para la elaboración de dichos conceptos, me basé en la obra de Almansa Pastor intitulada “Derecho de la Seguridad Social”.<sup>52</sup>

### ***3.2.1. Seguro Obligatorio de Desempleo.***

La Ley del Seguro Social que recientemente fué reformada con la finalidad de fortalecer y modernizar a la Seguridad Social, desafortunadamente no contempló al Seguro de Desempleo en alguno de sus capítulos. Sin embargo, esta nueva Ley del Seguro Social entrará en vigor en toda la República

---

52.- ALMANSA PASTOR, José M, op. cit., pp. 477-485.



Mexicana, hasta el día primero de enero del año de 1997. Considero entonces, que existe la posibilidad que durante el transcurso de éste presente año de 1996, se pueda hacer llegar ante el Congreso de la Unión, la propuesta de reforma a la Constitución Política en el artículo 123 del apartado "A", dentro de la fracción

XXIX. En caso de lograr despertar el interés por parte del Congreso, los legisladores podrían revisar, discutir, modificar o adicionar lo que consideren pertinente en la propuesta de reforma de establecer a nivel Constitucional, al Seguro de Desempleo, en beneficio de la clase trabajadora.

En caso de que el Seguro de Desempleo quede integrado a nuestra legislación mediante la reforma a la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, apartado "A" que he propuesto a través de la adición de la fracción XXIX BIS a la misma, o de cualquier otra forma por parte del Congreso de la Unión, siempre y cuando quede a nivel Constitucional, dicho seguro adquiriría la calidad o el calificativo de ser obligatorio, en beneficio de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social.

### ***3.2.2. Seguro Voluntario de Desempleo.***

La Ley del Seguro Social, que recientemente fue reformada, tampoco reconoce ni establece dentro del régimen voluntario al Seguro de Desempleo, a pesar de que dicha reforma se realizó con la finalidad de mejorar y modernizar a la Seguridad Social y al Instituto Mexicano del Seguro Social, en beneficio de los trabajadores asegurados al mismo.

Sin embargo es importante señalar, que la nueva Ley del Seguro Social que entrará en vigor hasta el primero de enero de 1997, establece dentro del régimen voluntario, específicamente en el artículo 240, un seguro de salud para las familias mexicanas, las cuales se podrán incorporar voluntariamente mediante el pago de una determinada cuota. Dicho artículo señala lo siguiente: "Todas las familias en México tienen derecho a un seguro de salud para sus miembros y para ese efecto, podrán celebrar con el Instituto Mexicano del Seguro Social convenio para el otorgamiento de las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, en los términos del reglamento respectivo".

Si el Seguro de Desempleo, es reconocido por la Ley dentro del régimen obligatorio en una primera etapa, es posible que posteriormente sería comprendido dentro del régimen voluntario en una segunda etapa, en la cual los trabajadores desempleados por causas ajenas a su voluntad, celebrarían un convenio con el Instituto Mexicano del Seguro Social para el posible otorgamiento de las prestaciones en dinero del seguro de desempleo, como lo señala el artículo anterior, en relación con el seguro de salud en beneficio de las familias mexicanas. Sin embargo como señalé al principio, dichos planteamientos se podrán llevar a concretar en la práctica, siempre y cuando el Seguro de Desempleo sea reconocido plenamente por nuestra legislación mexicana, a nivel Constitucional.

### ***3.3. Campo de Aplicación del Seguro de Desempleo.***

Es importante señalar, que las prestaciones del Seguro de Desempleo se aplicarían dependiendo del sistema o régimen en que estuvieren contempladas, es decir, como seguro obligatorio, o voluntario.

Sin embargo, en éste presente trabajo que he desarrollado como tema central a la propuesta de reforma Constitucional, de la fracción XXIX del artículo 123 del apartado "A", me refiero básicamente al reconocimiento del Seguro de Desempleo a nivel Constitucional, para que de esta manera sea considerado dentro del régimen obligatorio dicho seguro.

### **3.3.1. Beneficiarios.**

Como lo señalé en el punto anterior, en caso de que el Seguro de Desempleo estuviese comprendido dentro del régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social, los beneficiarios de las prestaciones de dicho seguro, serían las personas o sujetos comprendidos en el artículo doce. Dicha Ley, sin embargo fué recientemente reformada, y ahora el artículo establece lo siguiente:

"I. las personas que se encuentren vinculadas a otras, de manera permanente o eventual, por una relación de trabajo cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aun cuando éste, en virtud de alguna Ley especial, esté exento del pago, de impuestos o derechos.

II. los miembros de sociedades cooperativas de producción, y

III. Las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala esta Ley.”

### ***3.3.2. Excepciones.***

Básicamente quedarían excluidos de este tipo de régimen obligatorio, las personas o sujetos, que no reúnan las características establecidas dentro del artículo doce, de la recientemente reformada Ley del Seguro Social, es decir, las personas o sujetos que no se encuentren vinculadas a otras de manera permanente o eventual por alguna relación de trabajo, como pueden ser los trabajadores independientes, etc.

### ***3.4. Requisitos del Seguro de Desempleo.***

En el Capítulo “VII BIS”, que he propuesto para que sea integrado dentro del Título II de la recientemente reformada Ley del Seguro Social, dentro del artículo 217-C señalo

lo que considero podrían ser los requisitos o condiciones a cubrir por parte de los trabajadores asegurados para poder ser beneficiarios de las prestaciones por desempleo.

### ***3.5. Cuantía y Duración del Seguro de Desempleo.***

Tanto la cuantía y la duración de las prestaciones del Seguro de Desempleo, también se encuentran en el Capítulo "VII BIS" que he propuesto se reconozca dentro de la Ley del Seguro Social, en el artículo 217-G, en donde considero que las prestaciones por desempleo, básicamente se deben otorgar en dinero.

### ***3.6. Causas de Suspensión del Seguro de Desempleo.***

Las causas de suspensión de las prestaciones de dicho seguro, se encuentran dentro del artículo 217-D, establecido también en el Capítulo "VII BIS" que propongo en este presente trabajo, para que sea comprendido dentro del Título II de la

recientemente reformada, Ley del Seguro Social. En dicho artículo señalo, las causas que considero en general para los trabajadores asegurados, las cuales pueden suspender el otorgamiento de las prestaciones establecidas.

### ***3.7. Causas de Extinción del Seguro de Desempleo.***

Las causas de extinción de las prestaciones del ramo de aseguramiento por desempleo, se encuentran establecidas dentro del artículo 217-E, del Capítulo "VII BIS" que he propuesto en este presente trabajo, para que sea incluido dentro del Título II de la recientemente reformada Ley del Seguro Social.

### ***3.8. Reapertura del Seguro de Desempleo.***

La reapertura del derecho a las prestaciones del ramo de aseguramiento por desempleo se encuentra en el artículo 217-F del Capítulo "VII BIS", que he propuesto en este presente trabajo para su reconocimiento, por parte de la nueva Ley del Seguro Social. En dicho artículo trato de señalar, tanto la forma y el procedimiento que deberán seguir los trabajadores

asegurados, para tener el derecho nuevamente a dichas prestaciones.

### ***3. 9. Administración del Seguro de Desempleo.***

En lo referente a la administración del ramo de aseguramiento por desempleo, considero que esta se llevaría a cabo por el Instituto Mexicano del Seguro Social, Institución por demás, con muchos años de experiencia en relación a la administración de otros ramos de aseguramiento, por ejemplo los seguros de enfermedades y maternidad, de invalidez, de vejez, etc. El autor Oscar Gabriel Ramos Alvarez señala en su obra jurídica de "Trabajo y Seguridad Social", que precisamente la Institución más indicada para la administración del Seguro de Desempleo, es el Instituto Mexicano del Seguro Social por su gran experiencia en otro tipo de seguros sociales.<sup>53</sup>

El autor Javier Moreno Padilla, establece en su obra denominada "El Régimen Fiscal de la Seguridad Social",

---

53.- RAMOS ALVAREZ, Oscar G. Trabajo y Seguridad Social, Trillas, México, 1991, p. 167.



asegurados, para tener el derecho nuevamente a dichas prestaciones.

### ***3. 9. Administración del Seguro de Desempleo.***

En lo referente a la administración del ramo de aseguramiento por desempleo, considero que esta se llevaría a cabo por el Instituto Mexicano del Seguro Social, Institución por demás, con muchos años de experiencia en relación a la administración de otros ramos de aseguramiento, por ejemplo los seguros de enfermedades y maternidad, de invalidez, de vejez, etc. El autor Oscar Gabriel Ramos Alvarez señala en su obra jurídica de "Trabajo y Seguridad Social", que precisamente la Institución más indicada para la administración del Seguro de Desempleo, es el Instituto Mexicano del Seguro Social por su gran experiencia en otro tipo de seguros sociales.<sup>53</sup>

El autor Javier Moreno Padilla, establece en su obra denominada "El Régimen Fiscal de la Seguridad Social",

---

53.- RAMOS ALVAREZ, Oscar G. Trabajo y Seguridad Social, Trillas, México, 1991, p. 167.

que en virtud de que el sistema del Seguro Social se sustenta tanto en las cuotas y contribuciones, que en forma obligada deben de pagar los asegurados, los patrones, el Estado y demás sujetos obligados, el Instituto Mexicano del Seguro Social por consiguiente queda obligado, a mantener un equilibrio financiero de todos los recursos de los ramos de aseguramiento, mediante una buena administración en beneficio de los derechohabientes y de los servicios de dicha Institución. Por lo tanto, en base a lo señalado en relación de la administración de los diferentes ramos de aseguramiento por parte del Instituto, considero que dicha Institución podría ser la encargada para administrar el Seguro de Desempleo en caso de que éste sea, reconocido por nuestra legislación.<sup>54</sup>

### ***3.9.1. Viabilidad del Seguro de Desempleo.***

Respecto a la posible viabilidad financiera del Seguro de Desempleo, en el Capítulo "VII BIS" que he propuesto

---

54.- MORENO PADILLA, Javier. El Régimen Fiscal de la Seguridad Social Themis, México. 1991, p. 16.

para que sea reconocido dentro del Título II de la nueva Ley del Seguro Social, en el artículo 217-H, me refiero a que dicho seguro puede ser financiado de manera tripartita mediante el pago de cuotas tanto de los patrones, trabajadores y demás sujetos obligados, como de las contribuciones importantes del Estado. En el artículo 217-I del mismo Capítulo propuesto señalo que las prestaciones del ramo se financiarán con una cuota del uno por ciento, sobre el salario base de cotización con sus respectivos porcentajes para cada quien.

En relación a lo anterior expuesto, el autor Euquerio Guerrero señala dentro de su obra de “Manual de Derecho del Trabajo”, que cuando el Seguro Social abarca riesgos de diversa índole como la enfermedad natural, el desempleo, la vejez y la incapacidad, deberán ser financiados de manera tripartita, tanto por los patrones, los trabajadores y el Estado. Es muy importante lo señalado por dicho autor, y considero entonces, que el Seguro de Desempleo en caso de ser reconocido por la Ley, se financiaría de ésta manera.<sup>55</sup>

---

55,- GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo, décimo-octava edición, Porrúa, México. 1994, p. 567.

El autor Santiago Barajas en su obra de “Manual de Derecho Administrativo del Trabajo”, hace referencia del tratadista mexicano Gustavo Arce Cano el cual, establece un concepto de Seguro Social, al señalar que es un instrumento, jurídico que tiene el Derecho Obrero por el cual, se obliga a una Institución Pública mediante el pago de cuotas que deben cubrir tanto los trabajadores, los patrones y el Estado, o sólo alguno de éstos, a entregar a los asegurados que deberán ser elementos económicamente débiles, pensiones o subsidios en caso de presentarse riesgos profesionales, o también siniestros de carácter social.<sup>56</sup>

Considero que el tratadista Gustavo Arce Cano, al referirse a la financiación de los riesgos profesionales de los siniestros de carácter social, tiene razón al señalar que deben ser financiados de manera tripartita, o sólo por alguno de los involucrados, para lograr su viabilidad. Respecto a los siniestros de

---

56.- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Manual de Derecho Administrativo del Trabajo, Porrúa, México. 1985, p. 192.

carácter social, uno de ellos puede ser el problema del desempleo, de efectos indeseables para el trabajador y su familia en cualquier sociedad, como lo señala el autor Baltasar Cavazos Flores, en su obra denominada "Síntesis de Derecho Laboral Comparado".<sup>57</sup>

Para que el Seguro de Desempleo pueda lograr su viabilidad financiera con mayor eficacia, considero necesario que primero se debe realizar un gran esfuerzo tanto del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, para que fomenten la creación y el desarrollo del empleo, en coordinación con todos los sectores productivos del país, para tratar de disminuir en cierta medida, el problema del desempleo. Además se debe procurar también, lograr la recuperación del poder adquisitivo de los salarios en general, para que los trabajadores mejoren sus condiciones de vida, y puedan tener mayores expectativas en el ámbito de las prestaciones sociales, como por ejemplo el hecho de cotizar para el ramo de aseguramiento por desempleo, en caso de que éste estuviese reconocido por nuestra legislación.

---

57.- CAVAZOS FLORES, Baltasar. Síntesis de Derecho Laboral Comparado, Trillas, México, 1991. p. 338.

El autor José Barroso Figueroa, señala en su obra de "Derecho Internacional del Trabajo", que las prestaciones por desempleo básicamente se dan en los países industrializados. Sin embargo, considero que también pueden funcionar en los países que se encuentran en transformación de sus actividades industriales y comerciales, para mejorar la economía. México es un país que actualmente puede consolidar un crecimiento económico sostenido, y por lo tanto, el seguro de desempleo, puede alcanzar su viabilidad financiera.<sup>58</sup>

En relación a lo señalado en el párrafo anterior, el país de Argentina promulgó el 5 de diciembre de 1991, la "Ley Nacional de Empleo", en la cual se establecen prestaciones en dinero para los trabajadores desempleados, sin importar que la Economía de dicho país, se apoya básicamente en actividades agrícolas y ganaderas. lo anterior lo afirma el autor argentino Jorge Rodríguez Mancini, en su obra denominada "Curso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social". Por lo tanto, considero que

---

58- BARROSO FIGUEROA, José. Derecho Internacional del Trabajo, Porrúa, México. 1987, p. 317.

dichas prestaciones deben de estar reconocidas en nuestro país, en base al hecho de que la Economía Mexicana es similar a la de Argentina, o inclusive más desarrollada en algunas ramas de la industria.<sup>59</sup>

Para finalizar, no debemos olvidar que dicho seguro se encuentra reconocido en la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, en el artículo 25. Dicho artículo señala, que la persona que pierde sus medios de subsistencia por causas ajenas a su voluntad, tiene derecho al seguro de desempleo entre otros. Definitivamente considero, que si es posible la viabilidad financiera de dicho seguro, por medio de contribuciones del Estado, de los trabajadores y los patrones, de manera proporcional para cada quien.<sup>60</sup>

---

59.- RODRÍGUEZ MANCINI, Jorge. Curso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Astrea, Argentina, 1993 pp. 794 y 795.

60.- SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. Derecho Mexicano de la Seguridad Social, Cárdenas, México, 1987, pp. 11 y 12

## CAPÍTULO CUARTO

### 4. SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DESEMPLEO EN ESPAÑA Y EN LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA.

#### *4.1. Concepto y Tipos de Seguro contra el Desempleo*

El profesor José Barroso Figueroa, señala en su obra de "Derecho Internacional del Trabajo" citada con anterioridad, que en el año de 1901 dentro de la localidad llamada "Gante", en Bélgica, se reconoce como punto de partida del Seguro de Desempleo, al denominado "Sistema de Gante". En dicho sistema, el Municipio otorgaba subvenciones cada año a las cajas sindicales de empleo, con la finalidad de incrementar la cuantía de las prestaciones cubiertas de dicho seguro, en beneficio de los trabajadores afiliados que estuviesen desempleados. Sin embargo, la institución del Seguro de Desempleo se instituyó por primera vez en el mundo, como obligatorio el 16 de diciembre de 1911, en la ciudad de Londres, Inglaterra. El premier laborista



Lloyd George, fué el encargado de establecer a dicho seguro con su carácter de obligatoriedad, a través de la "National Insurance Act." <sup>61</sup>

El 11 de abril de 1919, se constituye la Organización Internacional del Trabajo, y en la Convención número dos se establecieron medidas protectoras contra el problema del desempleo. Sin embargo, el primer texto que trató la eventualidad del desempleo de manera más amplia y detallada, se realizó en el año de 1934 por dicha organización. En ése texto se contemplaba, un sistema que aseguraba a los desempleados involuntarios percepciones económicas, en razón, de contribuciones pagadas por los mismos trabajadores. Las indemnizaciones o subsidios para los trabajadores de este ramo de aseguramiento, se deberán otorgar durante un periodo de tiempo limitado. <sup>62</sup>

---

61.- BARROSO FIGUEROA, José, op. cit., pp. 317 y 318.

62.- VALTICOS, Nicolás. Derecho Internacional del Trabajo, Tecnos, España, 1977, pp. 357 y 371.

Posteriormente la misma Organización Internacional del Trabajo, suscribe la “Declaración de Filadelfia” en 1944, en donde se establece que se deberá fomentar entre todas las Naciones un esfuerzo internacional para que todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo, puedan desarrollarse tanto materialmente, como espiritualmente en condiciones de libertad, dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades, para proveer ingresos básicos y asistencia médica a quienes lo necesiten.<sup>63</sup>

Para el autor español Manuel Alonso Olea, la palabra desempleo tiene el mismo significado que el denominado “Paro Forzoso”, y en su obra llamada “Instituciones de Seguridad social”, establece el siguiente concepto: “Paro forzoso o desempleo es la situación en que se halla quien encontrándose apto para trabajar, ha de permanecer ocioso y sin prestar sus servicios por causa independiente de su voluntad. Para dicho autor, el concepto que establece es resultado de la oposición entre sí de dos

---

63.- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, “Teoría Integral”, T. II, segunda edición, Porrúa, México, 1979, pp. 1335 y 1336.

circunstancias, una que es la subjetiva como la aptitud para el trabajo, y la objetiva como la imposibilidad de poder encontrar empleo. <sup>64</sup>

Sin embargo, para el autor Almansa Pastor, dentro de su obra llamada "Derecho de la Seguridad Social", establece que el denominado "Paro forzoso" se relaciona a una situación colectiva de inactividad laboral, y el desempleo, a una situación individual de desocupación. Para Almansa el desempleo es lo siguiente: "La carencia o reducción involuntaria de empleo, de quien, estando capacitado laboralmente, lo venía desempeñando, con la consiguiente pérdida o reducción de los ingresos que por el mismo le correspondían". Dicho concepto según Almansa, se delimita al ámbito de la Seguridad Social. <sup>65</sup>

El autor español Vicente Pérez Menayo, establece en su obra denominada "La Protección del Desempleo en

---

64.- ALONSO OLEA, Manuel. Instituciones de Seguridad Social, décima edición, Civitas, España, 1985, p. 157.

65.- ALMANSA PASTOR, José M, op. cit., pp. 475 y 477.

España y en los Países de las Comunidades Europeas”, que los regímenes de protección del desempleo en los países pertenecientes a dicha comunidad y en España, se pueden señalar algunos elementos de comparación y semejanza, sin dejar de reconocer la multiplicidad de criterios y diferencias existentes en sus legislaciones sociales. Dichos elementos los trataré de señalar en forma muy breve, basándome en la obra de dicho autor.<sup>66</sup>

#### ***4.1.1. Seguros Obligatorios de Desempleo.***

En éste tipo de regímenes el Estado con arreglo a sus leyes, exige a determinada categoría de personas se aseguren en forma obligatoria, por lo cual deberán abonar cotizaciones regularmente, para posteriormente, tener el derecho a exigir el pago de las prestaciones. Este tipo de seguro se encuentra reconocido, en la mayoría de los países miembros de la Comunidad. Puede funcionar en forma independiente como en los

---

66.- PÉREZ MENAYO, Vicente. La Protección del desempleo en España y en los Países de las Comunidades Europeas, Ministerio de Trabajo Seguridad Social, España, 1980, p. 6.

países de Bélgica, Luxemburgo y Francia, o en forma coordinada con el sistema de Asistencia Social, como en los países de Alemania, Italia, Irlanda, Reino Unido, y los Países Bajos. En España, funciona tanto el seguro obligatorio como el subsidio de desempleo del nivel asistencial, a cargo del Estado.<sup>67</sup>

#### ***4.1.2. Seguros Voluntarios de Desempleo.***

Este tipo de seguros, consiste generalmente para beneficio de los trabajadores independientes, en la creación de cajas sindicales que son apoyadas económicamente, a través de subvenciones estatales. Son muy pocos los países miembros de la Comunidad Económica Europea, que tienen éste tipo de régimen, hasta la fecha sólo el país que ha integrado en su legislación dicho régimen, es Dinamarca. Los trabajadores asalariados daneses, se asocian para crear las denominadas "Cajas de Desempleo Reconocidas" con la única finalidad de asegurarse a si mismos, una asistencia financiera, en caso de sufrir la contingencia del desempleo.<sup>68</sup>

---

67.- Ídem.

68.- *Ibidem*, P. 7.

#### ***4.1.3. Sistemas de Asistencia Social.***

Este tipo de régimen consiste generalmente en la mayoría de los casos, en la elaboración de programas de subsidios para el desempleo a cargo del Estado. Pero en el caso de Alemania y del Reino Unido, el pago de éstos denominados subsidios para el desempleo pueden estar sujetos a la condición, de que el beneficiario deberá comprobar la insuficiencia de los medios de subsistencia. Este tipo de sistema es considerado en algunos países miembros de la Comunidad, como complementario de los sistemas de seguros, cuando las prestaciones por desempleo no sean suficientes para los beneficiarios de dichos seguros, los países miembros que adoptan también a este sistema, son los siguientes: Irlanda, Italia, los Países Bajos y España.<sup>69</sup>

#### ***4. 2. Campo de Aplicación de las Prestaciones.***

En la mayoría de los países miembros de la

---

69.- *Ibíd*em, pp. 7 y 112.

Comunidad económica Europea como en España, se protege a los empleados o trabajadores por cuenta ajena, sin embargo, en algunos países se protege a determinada categoría de trabajadores mediante sistemas específicos. En el caso de los Sistemas de Asistencia Social, cuando son complementarios con los seguros obligatorios, ambos sistemas logran alcanzar la misma cobertura. Pero en el caso, de que la protección para el desempleo se base en el sistema de Asistencia Social, el alcance de la cobertura será aún mayor. A continuación señalaré tanto a los beneficiarios de las prestaciones por desempleo, como a las personas o sujetos excluidos.<sup>70</sup>

#### **4.2.1. Beneficiarios.**

Como señalé anteriormente en la mayoría de los países miembros de la Comunidad Económica Europea y España, se protege a los trabajadores por cuenta ajena, y en otros, a determinada categoría de trabajadores con protocolos específicos. En los países de Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y el Reino Unido, se protege a los

---

70.- Ibidem, pp. 21 y 22.

trabajadores agrícolas mediante el seguro obligatorio. Pero en el caso de Italia, éstos son protegidos por medio de un seguro o sistema especial adaptado a sus peculiaridades nacionales. En España se protege a los mismos, mediante un régimen especial de ayudas para el empleo comunitario, en beneficio de dichos trabajadores agrícolas.<sup>71</sup>

Los jóvenes en busca del primer empleo, en algunos países miembros de la Comunidad tienen derecho a disfrutar de los sistemas de asistencia al desempleo, como en Alemania, pero con la condición de que hayan terminado sus estudios profesionales. En los Países Bajos se les concede la prestación de asistencia, en función de su situación familiar. En el caso de los empleados domésticos, en los Países Bajos, se les protege con un seguro de desempleo con la condición de trabajar tres días por semana con el mismo patrón.<sup>72</sup>

---

71.- *Ibidem*, pp. 7 y 8.

72 - *Ídem*.



#### **4. 2. 2. Excepciones.**

En la mayoría de los países miembros de la Comunidad Económica Europea como en España, existen determinadas categorías de personas o sujetos excluidos de los beneficios de los sistemas de desempleo. En el caso de Bélgica, se encuentran excluidos los trabajadores independientes, los funcionarios públicos, los representantes de comercio, etc. En general, se trata de trabajadores autónomos, de temporada y eventuales, los excluidos de dichos sistemas. En el caso de España, también los excluidos son los funcionarios públicos, los trabajadores autónomos, los militares, los funcionarios de entidades Estatales Autónomas, los representantes de comercio, etc.<sup>73</sup>

#### **4.3. Requisitos de las Prestaciones.**

Para ser beneficiario de las prestaciones que

---

73.- *Ibíd*em, pp. 7 y 22.

otorgan los diferentes sistemas del desempleo, es necesario cubrir una serie de requisitos dentro de los países miembros de la Comunidad como en España, de la siguiente manera sin dejar de reconocer sus diferencias:

I. El desempleo que origina la solicitud de las prestaciones por parte del trabajador, debe de ser involuntario. Pero es importante señalar, que algunos países miembros de la Comunidad, admiten el cese voluntario, siempre y cuando sea por una causa justificada.

II. Se debe acreditar por parte del trabajador, un periodo de cotización o de empleo antes de la fecha de inicio del desempleo. En el caso de los países de Dinamarca, Alemania, Irlanda, Luxemburgo y Reino Unido, así como en España también, el periodo de dicha cotización o de tiempo de empleo, es el de seis meses.

III. Otro requisito importante que deben cubrir los trabajadores solicitantes, es el hecho de tener una total disponibilidad para el trabajo. En el caso de la mayoría de los países miembros de la Comunidad y España, se exige a dichos solicitantes que deberán estar inscritos en las Oficinas de Colocación correspondientes. Además, deberán estar capacitados

para desempeñar un trabajo, que sea adecuado a sus conocimientos, así como tomar cursos de capacitación impartidos por las Oficinas de Colocación.<sup>74</sup>

#### ***4.4. Cuantía y Duración de las Prestaciones.***

El sistema más extendido en los países miembros de la Comunidad Económica Europea y España es el de relacionar la cuantía de las prestaciones con los ingresos percibidos anteriormente por el beneficiario, y se podrá aumentar dicha cuantía, dependiendo de las responsabilidades familiares de los beneficiarios. Sin embargo, los ingresos no pueden exceder de una determinada cantidad, que es evaluada cada año. Cabe señalar, que es muy variable en los países analizados la cantidad de la cuantía de las prestaciones, basada en el porcentaje de los salarios.<sup>75</sup>

En cuanto a la duración de las prestaciones, en los países miembros de la Comunidad que establecen un seguro

---

74. *Ibidem*, pp. 8 y 9.

75.- *Ibidem*, p. 9.

de desempleo obligatorio, generalmente tienen una duración limitada. En Alemania la duración de las prestaciones, está básicamente en función del tiempo que haya trabajado el beneficiario. En el caso de Bélgica la duración es ilimitada, excepto en el caso de que el desempleo se prolongue o se renueve, de manera anormal, y se reduce la cuantía al término de un año si el beneficiario es soltero. En Francia, la duración de las prestaciones varía de acuerdo con la edad de los beneficiarios. Finalmente en el caso de España, se puede afirmar que es uno de los países europeos que le concede una gran duración a las prestaciones de desempleo.

Sin embargo, en los países que combinan el sistema de seguros con los de la Asistencia Social para el desempleo, generalmente el periodo de duración de las prestaciones suele ser ilimitada.<sup>76</sup>

#### ***4.5. Suspensión de las Prestaciones.***

Las causas de suspensión de las prestaciones

---

76.- Ídem.

de desempleo, son muy diversas en los países miembros de la Comunidad Económica Europea y en España, sin embargo, existen elementos de comparación que pueden resumirse de la siguiente manera:

I. Cuando el trabajador rechace la oferta de un empleo adecuado.

II. Cuando el trabajador rechace tomar acciones de formación profesional o de promoción.

III. En el caso de que el trabajador realice su Servicio Militar.<sup>77</sup>

#### ***4.6. Extinción de las Prestaciones.***

En cuanto a las causas de extinción de las prestaciones, también son muy diversas entre los países miembros de la Comunidad Económica Europea y España, sin embargo, podemos encontrar algunos elementos de comparación que a continuación expondré:

I. Cuando se vence el plazo máximo de

---

77.- *Ibidem*, pp. 33-36.

duración de las prestaciones.

II. Cuando el trabajador rechace la oferta de un empleo adecuado.

III. Cuando el trabajador se niegue a tomar acciones de formación profesional.

IV. Cuando el trabajador pasa a ser pensionista por jubilación, o por invalidez.

V. En el caso de que el trabajador obtenga las prestaciones de desempleo, por medios fraudulentos. Definitivamente pueden ser otras las causas tanto de suspensión y extinción, de las prestaciones por desempleo en los diferentes países miembros de la Comunidad Económica Europea y España.<sup>78</sup>

#### ***4.7. Reapertura del Derecho a las Prestaciones.***

Cuando se extingue el derecho a percibir en beneficio de los trabajadores las prestaciones del desempleo, por cualquiera de las causas señaladas anteriormente, nuevamente podrán obtener el reconocimiento de dicho derecho, en el

---

78.- *Ibidem*, pp. 36-38

momento de que los trabajadores hayan cubierto el periodo mínimo de cotización que al efecto se exija al presentarse el cese del trabajo que venían desempeñando, por causas ajenas a su voluntad. Sin embargo, como señalé anteriormente en otro punto, algunos países miembros de la Comunidad Económica Europea admiten el cese voluntario, siempre y cuando sea por una causa justificada.<sup>79</sup>

#### ***4.8. Financiamiento de las Prestaciones.***

En el caso de la financiación de los diferentes regímenes o sistemas de protección del desempleo, es importante señalar, la destacada participación económica del Estado, en la cobertura del posible déficit que pueda presentarse en dichos regímenes o sistemas. Este déficit financiero, se presenta en los países de Alemania, Irlanda, Bélgica, Dinamarca. En el caso del país de Francia, el Estado participa mediante préstamos y subvenciones para las prestaciones, de igual manera en el Reino

---

79.- *Ibíd.*, p. 40.

Unido, en donde el Estado contribuye hasta con el 18% del total de las cotizaciones.

En el país de Luxemburgo, los regímenes de protección del desempleo se financian mediante un sistema mixto, el cual es constituido con las contribuciones de los empleadores, con los recargos del impuesto sobre la renta de las personas físicas, de las Jurídicas y colectivas, y además también, del impuesto comercial percibido por los Ayuntamientos.<sup>80</sup>

En el caso de España, también es importante señalar la destacada participación económica del Estado, dentro de la financiación de los diferentes regímenes o sistemas de protección del desempleo, el cual establece una contribución financiera hasta del 40% del importe total. Dicha contribución, se realiza con la finalidad principal de evitar el incremento excesivo, de los costos financieros a cargo tanto de los trabajadores y los empresarios.<sup>81</sup>

Sin embargo, sin dejar de reconocer la

---

80 - *Ibidem*, p. 219.

81 .- *Ídem*.



participación económica del Estado, en la mayoría de los países de la Comunidad Económica Europea y España, la financiación de los diferentes regímenes o sistemas de protección del desempleo, se realiza mediante las contribuciones de los trabajadores asalariados y de los empleadores o empresarios. En el caso de Alemania y de los Países Bajos, tanto los empleadores y los trabajadores asalariados, realizan el pago de las contribuciones en partes iguales, es decir, del 3% del porcentaje del salario que se destina en dichos países, a cada una de las partes le corresponderá pagar el 1.5%, dentro de las prestaciones por desempleo. Pero generalmente, en la mayoría de los países miembros de la Comunidad Económica Europea y España, la participación financiera que realiza el empleador es la mas importante. En el caso de España, el porcentaje del salario que se destina a la financiación de los regímenes o sistemas de protección del desempleo, corresponde al 2.70%, en donde el trabajador contribuye con el 0.35%, el empleador con el 2.35%.<sup>82</sup>

---

82 .- Ibidem, pp. 10 y 11.

#### ***4.9. La Administración de las Prestaciones.***

En el país de Alemania, le corresponderá al Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales, la supervisión general. Pero al Instituto Federal de Trabajo le corresponderá lo siguiente: la administración de manera autónoma, tanto de las prestaciones de desempleo como del servicio de empleo, mediante oficinas regionales y locales que son dirigidas, por órganos administrativos de representación tripartita.

En Bélgica, le corresponderá la supervisión general al Ministerio de Empleo y Trabajo. A la Oficina Nacional de Seguridad Social, la recaudación de las contribuciones. A la Oficina Nacional de Empleo, la decisión sobre reclamaciones, supervisión de agencias de pagos y el servicio de empleo, a través de oficinas regionales administradas en forma tripartita.

En Dinamarca, la supervisión general le corresponderá al Ministerio de Trabajo. A las Cajas Sindicales de Desempleo, la administración de las prestaciones. A las Oficinas

Locales de las Cajas, la recepción de las solicitudes y el pago de las prestaciones, bajo el control de las oficinas de colocación.<sup>83</sup>

En Francia le corresponderá la supervisión general al Ministerio de Trabajo. A la Agencia Nacional de Empleo, la investigación de reclamaciones, por medio de oficinas locales y regionales. A la UNEDIC-ASEDIC, la administración autónoma y pago del seguro de desempleo, con consejos de administración designados por organizaciones patronales, y sindicales.

En Irlanda, le corresponderá la responsabilidad financiera de las prestaciones de desempleo, al Ministerio de Bienestar Social. Al Servicio Nacional de Mano de Obra, la gestión de las prestaciones. A las Oficinas Locales de Colocación, la recepción de las solicitudes, y el pago de las prestaciones.

En Italia, la supervisión general le corresponderá al Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Al

---

83 .Ibidem, p. 248.

Instituto Nacional de Previsión Social, la gestión de las prestaciones de desempleo, mediante administración de manera tripartita. Tanto las Oficinas Provinciales del Instituto como los Municipios, reciben las solicitudes y pagan las prestaciones.

En Luxemburgo, la administración y pago de prestaciones de desempleo, le corresponde a la Oficina Nacional de Empleo. Las Oficinas Locales del Servicio de Empleo, reciben las solicitudes, y pagan las prestaciones, además dirigen las Oficinas de Colocación.

En los Países Bajos, la supervisión general, le corresponde al Ministerio de Asuntos Sociales. A la Caja General de Desempleo, la administración y supervisión de las prestaciones, mediante representación tripartita. A las Asociaciones Profesionales, la administración de prestaciones de espera, mediante representación bipartita (empleadores, y trabajadores). Las Oficinas Locales y de Distrito de las Asociaciones Profesionales, reciben las solicitudes, y pagan las prestaciones, Los Municipios, administran el sistema de Asistencia al Desempleo.

En el Reino Unido, El Ministerio de Trabajo, administra las prestaciones de desempleo y el servicio de empleo.

El Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, se encarga de recaudar las cotizaciones y la contabilidad del seguro de desempleo. Las Oficinas Locales de Colocación, se dedican a recibir las solicitudes y pagan las prestaciones, y se integran por Comités Consultivos.<sup>84</sup>

Finalmente respecto a España, la supervisión general le corresponderá al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Al Instituto Nacional de Empleo, la administración de las prestaciones y el servicio de empleo, como la recepción de solicitudes, y el pago de dichas prestaciones.<sup>85</sup>

---

84 .- *Ibidem*, p. 249.

85 .- *Ibidem*, pp. 45 y 46.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Desde las primeras civilizaciones los hombres tienden a organizarse entre sí, para crear mecanismos o Instituciones con el objeto de protegerse de las contingencias o fenómenos sociales, que pueden surgir a lo largo de sus vidas, como por ejemplo las enfermedades, los accidentes, el desempleo, etc.

**SEGUNDA.-** Una de éstas contingencias sociales es el fenómeno del problema del desempleo, en donde los diversos gobiernos en coordinación con los diferentes factores o sectores de la producción, lo han tratado de erradicar, disminuir o controlar a dicho fenómeno, mediante el establecimiento de políticas o programas de tipo social, en la mayoría de los países.

**TERCERA.-** Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados en todo el mundo, el problema del desempleo persiste hasta la fecha, por lo tanto, con la creación del denominado "Seguro de desempleo", se trata de proteger en determinada forma, a los trabajadores que son víctimas de dicho problema por causas ajenas a su voluntad, de las graves

consecuencias sociales y políticas que puede provocar el fenómeno del desempleo.

CUARTA.- El Seguro de Desempleo, protege al trabajador por medio del otorgamiento de prestaciones en dinero de manera temporal, previo cumplimiento de determinados requisitos exigidos por la Ley de la materia, para poder satisfacer sus necesidades mas apremiantes, y las de su familia también.

QUINTA.- Para poder integrar el Seguro de Desempleo a nuestra legislación, se debe realizar una reforma al artículo 123 Constitucional del apartado "A", dentro de la fracción XXIX, en la cual, sin afectar la esencia o naturaleza de dicho precepto fundamental, se pueda realizar la adición de la fracción "XXIX BIS" dentro de la misma, que he propuesto en este presente trabajo, en el Capítulo tercero.

SEXTA.- También propongo en el mismo Capítulo anteriormente señalado, la creación y adición dentro del Título II de la nueva Ley del Seguro Social, del Capítulo "VII BIS", en el cual señalo los requisitos y condiciones que deberán cubrir los trabajadores asegurados, para poder ser beneficiarios del

Seguro de Desempleo, en caso de que sea reconocido como prestación dentro de la Ley del Seguro Social.

SÉPTIMA.- El Seguro de Desempleo, considero que puede ayudar a la estabilidad relativa en el empleo en cierta medida, por la situación de que uno de los requisitos básicos que se exigirían para el otorgamiento de dicho seguro, sería el hecho de tener una antigüedad mínima en su trabajo de tres años, al momento de solicitar las prestaciones cuando sufra la contingencia, por causas ajenas a su voluntad.

OCTAVA.- El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, considero que debe y puede trabajar en forma coordinada con el Instituto Mexicano del Seguro Social, para promover y supervisar en general, la capacitación, adiestramiento y colocación de los trabajadores, para tratar de disminuir en lo posible el fenómeno del desempleo, y de ayudar para el buen funcionamiento del Seguro de Desempleo, en caso de que éste sea reconocido, por nuestra legislación respectiva.

NOVENA.- Considero que sí es posible la viabilidad financiera del Seguro de Desempleo, que se lograría de



manera tripartita, mediante las aportaciones de los trabajadores y los empresarios, como también del Gobierno Federal.

DÉCIMA.- Actualmente México vive transformaciones en el ámbito político, social y económico, encausadas a la recuperación de la Economía del país. Por lo tanto, si lo que se pretende es el hecho de fortalecer y mejorar los niveles de desarrollo y bienestar para los habitantes en general, se deberán tomar medidas tendientes a una mayor protección de los trabajadores, en especial cuando sufran la contingencia del desempleo.

## BIBLIOGRAFÍA

ALMANSA PASTOR, José M. Derecho de la Seguridad Social, sexta edición, Tecnos, España, 1989.

ALONSO OLEA, Manuel. Instituciones de Seguridad Social, décima edición, Civitas, España, 1985.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Manual de Derecho Administrativo del Trabajo, Porrúa, México. 1985.

BARROSO FIGUEROA, José. Derecho Internacional del Trabajo, Porrúa, México. 1987.

BEVERIDGE, William. El Seguro Social en Inglaterra, "Plan Beveridge", trad. Vicente Peris, Minerva, México. 1943.

BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales Harla, México, 1990.

CASTORENA, Jesús J. Manual de Derecho Obrero , "Derecho Sustantivo", sexta edición, México, 1984.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. Síntesis de Derecho Laboral Comparado, Trillas, México, 1991.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, T.II, séptima edición, Porrúa, México, 1993.

GONZÁLEZ DÍAZ L., Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. segunda edición, UNAM, México, 1978.

GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo, décimo-octava edición, Porrúa, México. 1994.

MORALES SALDAÑA, Hugo Italo. La Estabilidad en el Empleo, Trillas, México, 1987.

MORENO PADILLA, Javier. El Régimen Fiscal de la Seguridad Social Themis, México. 1991

NARRO ROBLES, José y Javier Moctezuma Barragán. La Seguridad Social y el Estado Moderno, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

PÉREZ MENAYO, Vicente. La Protección del desempleo en España y en los Países de las Comunidades Europeas, Ministerio de Trabajo Seguridad Social, España, 1980.

RAMOS ALVAREZ, Oscar G. Trabajo y Seguridad Social, Trillas, México, 1991.

RODRÍGUEZ MANCINI, Jorge. Curso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Astrea, Argentina, 1993.

SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. Derecho Mexicano de la Seguridad Social, Cárdenas, México, 1987.

TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano, Porrúa, México, 1978.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, "Teoría Integral", T. II, segunda edición, Porrúa, México, 1979.

VALTICOS, Nicolás. Derecho Internacional del Trabajo, Tecnos, España, 1977.

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. segunda edición. McGRAW-HILL Interamericana de México. México. 1995.

Ley del Seguro Social. ALCO. México, 1996.

Ley del Seguro Social. "Ley de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y disposiciones complementarias". quincuagesima-quinta edición. Porrúa. México. 1995.

Ley Federal del Trabajo. Sista. México. 1995.

## HEMEROGRAFÍA

ROMERO, Ismael y Elena Gallegos. "La reforma del IMSS, aprobada", La Jornada. 4042. México. 8 de diciembre de 1995. pp.1 y 10.