

105

2º



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN

**“EL SEGURO DE DESEMPLEO, SU
NECESIDAD DE INCLUIRLO EN EL
REGIMEN OBLIGATORIO DEL
SEGURO SOCIAL”**

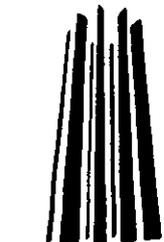
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIO DOMINGUEZ CRUZ

ASESOR : LIC. MIGUEL AGUILAR GARCIA.

26 7114

MEXICO, 1998.


**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS: QUE HARLA YO, SI TU NO ME AMARAS, QUE HARLA YO, SI TU NO ME CUIDARAS, QUE HARLA YO SI TU NO ME AYUDARAS, PERO DOY GRACIAS POR TENER TU AMOR.

A MI PADRE FRANCISCO DOMINGUEZ SALINAS: ANTES QUE TODO QUIERO HACER PATENTE EL PROFUNDO AMOR QUE TE PROFESO, ASI COMO EL BRINDARTE MI AGRADECIMIENTO NO SOLO POR SER MI PADRE, SINO POR HABER ESTADO A MI LADO EN LOS MOMENTOS MAS SATISFACTORIOS DE MI EXISTENCIA... GRACIAS PAPA.

A MI MADRE GRACIELA CRUZ ROLDAN: A ESE SER QUE QUIERO TANTO, QUIERO BRINDAR NO SOLO LAS GRACIAS POR TODO LO QUE PARA MI SIGNIFICAS, SINO QUE ADEMÁS, BRINDAR UN RECONOCIMIENTO A TU LABOR DE MADRE, LA CUAL NO HA SIDO FACIL, HA ESTADO ABRIGADA DEL MAS PROFUNDO AMOR, GRACIAS MADRE, POR HABERME DADO LA VIDA Y POR ENSEÑARME EL CAMINO Y GRACIAS POR QUERERME TANTO.

A MIS PADRES: POR MI EXISTENCIA Y FORMACION PROFESIONAL, GRACIAS A SU CARINO, GULA Y APOYO ESTE PRESENTE SIMBOLIZA MI GRATITUD, POR TODA LA RESPONSABLE E INVALUABLE AYUDA QUE SIEMPRE ME HAN PROPORCIONADO, MUCHAS GRACIAS.

A MIS HERMANOS: JUANA, ROSA, GERARDO, SILVANO, TODOS DE APELLIDOS DOMINGUEZ CRUZ: GRACIAS POR EL APOYO INCONDICIONAL QUE SIEMPRE HE RECIBIDO, POR COMPARTIR MOMENTOS INOLVIDABLES Y AUN MAS, POR ESTAR CERCA DE MI, EN LAS BUENAS Y EN LAS MALAS, LO CUAL ESTARA SIEMPRE EN MI CORAZON, GRACIAS POR SU CARINO SINCERO.

ABUELOS PATERNOS: GREGORIA SALINAS CAMACHO Y ERNESTO DOMINGUEZ CAVETANO. GRACIAS A AMBOS, POR ENSEÑARME A SER HUMILDE Y SENCILLO, GRACIAS POR SU HONESTIDAD Y CARINO Y POR EL APOYO QUE ME BRINDARON EN MI INFANCIA, POR SER PARTE FUNDAMENTAL EN MI EXISTENCIA Y POR HACERME LA PERSONA MAS AFORTUNADA AL TENERLOS SIEMPRE CONMIGO, GRACIAS POR SU EJEMPLO Y CARINO.

ABUELOS MATERNOs: JUAN CRUZ IZARVE +, MARCIANA ROLDAN BALLADARES +.- GRACIAS POR ENSEÑARME A LUCHAR Y NO VENCERME ANTE LA ADVERSIDAD, GRACIAS POR INFUNDIRME VALOR Y POR ENSEÑARME A QUERERTE TANTO, SIEMPRE ESTARAS EN MI CORAZON Y EN MI MENTE ... GRACIAS ABUELA.

A MIS TIOS PATERNOs: APOLINAR, AGRIPINO, ANASTACIO, GONZALO, DEMETRIO, DE APELLIDOS DOMINGUEZ SALINAS Y DOMINGUEZ MARCIAL: A TODOS USTEDES, POR CUIDARME Y PROTEGERME CUANDO ERA NIÑO, MI MAS SINCERA GRATITUD, CARINO Y AFECTO A TODOS USTEDES, NO IMPORTA DONDE ESTEN NI LO QUE SEAN, SIEMPRE CONTARE CON USTEDES.

A MIS TIOS MATERNOs: FERNANDO, BERNABE, AGUSTINA, SANTANA, HOMERO Y JUAN, DE APELLIDOS CRUZ ROLDAN: POR SU PACIENCIA, CARINO Y AFECTO Y LA TOLERANCIA QUE TUVIERON A BIEN PARA CONMIGO DE MANERA DESINTERESADA, YA QUE DE ESTA FORMA HAN INFLUIDO EN MI FORMACION, LES ESTOY ETERNAMENTE AGRADECIDO.

A MI ESPOSA OLGA AMBRIZ BERMUDEZ: POR ACEPTARME COMO SOY, POR TU PACIENCIA Y COMPRESION Y POR CUIDAR Y EDUCAR A NUESTROS HIJOS; ITZEL GISSEL, ALEXIS Y MARIO DE APELLIDOS DOMINGUEZ AMBRIZ, TRATARE DE SER EJEMPLO A SEGUIR PARA ELLOS.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES, CAMPUS ARAGON, A LA PREPARATORIA NUMERO 2 "ERASMOS CASTELLANOS QUINTO", A LA SECUNDARIA "EDUCACION Y PATRIA NUMERO 42", A LA PRIMARIA "DOC. GUSTAVO BAZ", A TODOS MIS MAESTROS A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS, QUIENES DE ALGUNA FORMA CONTRIBUYERON A MI FORMACION PROFESIONAL.

A MIS AMIGOS: POR PERMITIRME COMPARTIR CON USTEDES, MOMENTOS INMEMORABLES DE NUESTRAS VIDAS, AL IGUAL QUE SU CARINO, AMISTAD Y COMPRESION, GRACIAS A TODOS USTEDES POR APOYARME A MI FORMACION PROFESIONAL, HUMANA Y SOCIAL...

ASESOR DE TESIS, MIGUEL AGUILAR GARCIA: PROFESOR, TE ADMIRO Y TE RESPETO POR LA CALIDAD HUMANA QUE POSEES, SIEMPRE VIVIRAS EN MI MENTE Y MI CORAZON POR LO QUE ERES Y SERAS; GRACIAS POR SER PILAR FUNDAMENTAL DE MI INSTRUCCION PROFESIONAL Y POR AYUDARME A CONSEGUIR LO QUE TODO ABOGADO ANHELA: TITULARSE.

HORACIO ARELLANO HERNANDEZ: CON GRAN AFECTO, PARA UN GRAN AMIGO DE TODA LA VIDA Y CON ADMIRACION POR LA SENCILLEZ Y HONESTIDAD QUE LO CARACTERIZAN, DE SU AMIGO QUESNAY.

SALVADOR GARCIA FERNANDEZ: TE AGRADEZCO A TI Y A LA VIDA, POR SER PARTE FUNDAMENTAL DE MI FORMACION PROFESIONAL. SIN TUS SABIOS CONSEJOS, NO SE QUE HUBIESE SIDO DE MI, PERO CON TRABAJO Y ESFUERZO DEMOSTRAMOS A PROPIOS Y EXTRAÑOS QUE NO IMPORTA LA ADVERSIDAD, SINO LA VOLUNTAD Y EL TESON PARA CRUZAR LA META FIJADA, TE HE CUMPLIDO.

MAESTRA DELPINA GALLARDO ELGUERRA: SIN TU ACERTADA DIRECCION, DENTRO DE MI EDUCACION PRIMARIA, NO HUBIESE PODIDO LOGRAR LO QUE AHORA SOY, PORQUE NO SOLO DE LA INSTRUCCION BASICA SE APRENDE, SINO QUE ADEMAS ME ENSEÑASTE A COMPRENDER Y ENTENDER LA VIDA EN SUS DIFERENTES ETAPAS QUE INVOLUCRA NUESTRO DESARROLLO, TE AGRADEZCO LAS ENSEÑANZAS QUE ME DISTE DENTRO Y FUERA DEL SALON DE CLASES, RECORDANDO QUE LAS MEJORES ENSEÑANZAS NOS LAS DA LA VIDA Y LA GENTE QUE NOS RODEA.

LIC. TEODULO MARTINEZ HERNANDEZ: POR SU APOYO INCONDICIONAL EN EL APRENDIZAJE Y LA PRACTICA DE LA FORMACION PROFESIONAL, EN EL EJERCICIO DEL DERECHO; POR PERMITIRME COMPARTIR SU AMISTAD HONESTA, DESINTERESADA Y SENCILLA. POR TODO ELLO, DOY LAS GRACIAS POR SER SU AMIGO.

LIC. LORENZO SOLANO DAVILA: ESTOY PROFUNDAMENTE AGRADECIDO, YA QUE SIN SUS SABIOS CONSEJOS NO ME HUBIESE INCLINADO A LITIGAR, NI TAMPOCO HUBIESE SABIDO LO EMOCIONANTE QUE ES LA MATERIA PROCESAL PENAL, GRACIAS POR SER MI INSTRUCTOR, MI GULA Y FUNDAMENTALMENTE MI AMIGO.

**EL SEGURO DE DESEMPLEO. SU NECESIDAD DE INCLUIRLO EN EL
REGIMEN OBLIGATORIO DEL SEGURO SOCIAL.**

I N D I C E

INTRODUCCION.	I
----------------------	----------

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1.1. EN GRECIA Y ROMA.	1
1.2. DESARROLLO HISTORICO.	7
1.3. EN MEXICO.	14
A) EN LA EPOCA COLONIAL.	14
B) MEXICO INDEPENDIENTE.	16
C) EL CONSTITUYENTE DE 1917.	23

CAPITULO II

ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

2.1. CONCEPTO.	27
2.2. PRINCIPIOS.	31
2.3. NATURALEZA JURIDICA.	37
A) UBICACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL.	39
2.4. MARCO JURIDICO CONSTITUCIONAL.	40

CAPITULO III

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

3.1. GENESIS.	42
3.2. CONCEPTO DE SEGURO SOCIAL.	48
3.3. MARCO JURIDICO.	51
3.4. ORGANIZACION, FACULTADES Y ATRIBUCIONES.	52
A) ORGANIZACION.	52
B) FACULTADES Y ATRIBUCIONES.	57

3.5. ESTRUCTURA FINANCIERA.	61
3.6. SEGUROS DEL REGIMEN OBLIGATORIO.	62
3.7. SEGUROS VOLUNTARIOS.	67
A) DE LOS SEGUROS FACULTATIVOS.	68
B) DE LOS SEGUROS ADICIONALES.	69

CAPITULO IV

PROPUESTA PARA CREAR UN SEGURO DE DESEMPLEO.

4.1. GENERALIDADES SOBRE EL DESEMPLEO.	71
4.2. EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.	78
4.3. CONSIDERACIONES SOBRE LA PROPUESTA.	79
4.4. PROPUESTA.	81
4.5. MARCO ADMINISTRATIVO.	83
A) INSTITUTO ADMINISTRADOR.	83
B) COTIZACIONES.	84
C) OBJETIVOS.	85
4.6. INDIVIDUOS TUTELADOS.	91

4.7. MONTO Y DURACION DE LAS PRESTACIONES.	94
4.8. OFICINAS DE COLOCACION.	96
CONCLUSIONES.	102
BIBLIOGRAFIA	107

I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo plantea la necesidad de ampliar el marco normativo de la Ley del Seguro Social que nos rige, a las condiciones sociales imperantes, concretamente, respecto del problema del desempleo. Es por lo que se realizará dentro de los marcos de referencia disponibles de nuestro tiempo. Tratándose al máximo de no caer en tendencias desfavorables para un estudio parcial, debido a que tratándose de un tema eminentemente social, analizaremos la tan polémica definición de Seguridad Social, donde historiadores, sociólogos y juristas han querido considerarlo como un fenómeno natural, producto espontáneo de las fuerzas que han contribuido a la cohesión de grupos y de los instintos de sociabilidad que incitan a los hombres a vivir en sociedad.

Ahora bien, tenemos que a través de la historia podemos conocer las diversas formas de organización social, que van desde Estados absolutistas y monárquicos hasta los modernos Estados republicanos; estas formas de Estado que en su tiempo han sido criticadas en forma parcial; en diferentes obras literarias, debido a que los autores justifican o repudian dichos sistemas

políticos, olvidando la mayoría de las veces que no de los fines más importantes del Estado es: "el bien común", que está por encima de intereses minoritarios, como se verá en el capítulo primero del presente trabajo.

El fundamento de tal planteamiento radica en la observación de los problemas sociales que son consecuencia del alto índice de desempleo que existe en nuestro país; dada la magnitud de este problema y toda vez que no ha sido atendido por las Instituciones competentes, se propone "El Seguro de Desempleo. Su Necesidad de Incluirlo en el Régimen Obligatorio del Seguro Social", con la finalidad de prever en el futuro, que cada uno de los trabajadores que integran la Población Económicamente Activa de México, enfrente totalmente indefenso, las consecuencias de un despido injustificado y la falta de empleo.

Esta propuesta pugna por el establecimiento de una prestación más de Seguridad Social y que estaría encaminada a la protección y el bienestar de los trabajadores y de sus familias.

Esta propuesta es conforme a la intención manifiesta del Constituyente plasmada en la fracción XXIX del Apartado A del Artículo 123 Constitucional, en el sentido de permitir que en la correspondiente Ley Reglamentaria se previeran no sólo los

seguros enumerados en el propio precepto constitucional, sino también cualquier otro "encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares"; características que se identifican claramente en la prestación que se propone.

Con su implantación, se avanzaría en el desarrollo del principio del Derecho Social que nos rige, en el sentido que, en tratándose de garantías, la Ley Fundamental establece los límites mínimos y las leyes que de ella emanen, pueden ampliar tales límites en beneficio, en este caso, de los trabajadores.

Cabe mencionar, que los temas contenidos en el presente estudio, se realizarán empleando el método deductivo, es decir, ir de lo general a lo particular, partiendo así de conceptos apartados por la Doctrina, para después realizar un análisis comparativo entre ésta y la realidad social de nuestro país.

Aplicando el método anteriormente expuesto, se presenta el origen del municipio y como fue adecuado a nuestro Derecho, debido a que no obstante la influencia que tuvo España; México vivía un momento histórico, que le dio ciertos matices que lo caracterizan como Nación, como lo veremos en el Capítulo Primero del presente estudio.

En el Capítulo Segundo del presente trabajo se abordarán puntos específicos de la Seguridad Social, de donde se desprenden dos conceptos que requieren especial atención y que son los principios y el marco jurídico constitucional, debido a que el primero no corresponde a la realidad social y el segundo concepto, el constituyente no lo conceptualizó adecuadamente para la actualidad social en que vivimos.

Asimismo analizaremos en el Capítulo Tercero la jerarquía normativa, para destacar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la única soberana; ya que los poderes por ella creada, los organismos, las personas, el presidente de la República, inclusive, con toda la lista de atribuciones, no son soberanos; debido a que no pueden actuar fuera de lo que establece la ley fundamental, por lo que abordaremos lo relacionado con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, de su evolución y de su importancia en el contexto social Nacional.

Por último veremos en el Capítulo Cuarto, que con el empleo de las facultades constitucionales, la federación puede en cualquier momento intervenir en alguna materia, tanto política, económica o social, que está siendo regulada por alguna entidad federativa, o estatal, alegando concurrencia de competencias, y más tratándose de seguridad social.

Esperamos que la modesta aportación que podamos dar en el presente sirva como ejemplo para aquellos que creemos en el Derecho como un instrumento efectivo y eficaz en la lucha de los trabajadores por alcanzar más y mejores niveles de vida y bienestar social.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

1.1. EN GRECIA Y ROMA

1.2. DESARROLLO HISTORICO

1.3. EN MEXICO

A) EN LA EPOCA COLONIAL

B) MEXICO INDEPENDIENTE

C) EL CONSTITUYENTE DE 1917

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

La finalidad de la Seguridad Social es proteger ala humanidad; contrarrestar la ciega injusticia de la naturaleza y de las actividades económicas por medio de un sistema bien estructurado de bienestar colectivo, basado en la justicia social niveladora de las desigualdades sociales que persigue remediar los grandes males y diferencias de las clases económicamente débiles. No obstante que la Seguridad Social es considerada una Institución Moderna, en su inspiración es tan antigua como la necesidad del hombre de combatir la inseguridad en todos los órdenes.

1.1. EN GRECIA Y ROMA

La finalidad que todos los humanos perseguimos es la felicidad, nadie actúa deliberadamente para ser infeliz; el hombre, por naturaleza, se forja libremente sus propios fines vitales, asimismo, pone en práctica su inteligencia para darse los medios necesarios para realizarse, "sin embargo, el hombre es un ser esencialmente sociable, o como dijera Aristóteles, "un

zoon politikon, pues es imposible forjar siquiera su existencia fuera de la convivencia con sus semejantes. La vida social del ser humano no es siempre un constante contacto con los demás individuos miembros de la sociedad, equivaliendo, por tanto, a relaciones de diversa índole, sucesivas y de reaparición interminable".¹

La Seguridad Social sólo debe concebirse cuando se aceptaron las ideas de igualdad humana y desaparecieron las castas privilegiadas, constituidas por nobles que suponían su calidad superior derivadas de la herencia. Todos los hombres sin excepción, tienen derecho a un mínimo de seguridad, misma que deberá procurar el gobierno por emanar de la voluntad popular, y sólo cuando la sociedad se concibe como un todo armónico y cuando la idea de solidaridad priva sobre los intereses individuales y el egoísmo de los hombres, surge la Seguridad Social como parte del interés público de la sociedad, de la cual es promotor el Estado.

Entre los habitantes de la Polis Griega, subsistió la idea de unión con el objeto de tener a través de ella, la protección necesaria para enfrentar no sólo a los factores naturales, sino a los enemigos que continuamente acechaban la seguridad de los ciudadanos griegos, perseguían además otros

¹ Aristóteles. "Política". Versión Española de Antonio Gómez Robledo. Cuarta Edición. Colección Sepan Cuantos. Número 70. Editorial Porrúa. México, 1975. p. 112.

finés sociales como: proteger su vida y garantizar el orden a través de la impartición de justicia como instrumento efectivo de seguridad.

De acuerdo con la concepción Aristotélica del Estado en el sentido de que éste es "una integración de hombres que tienen necesidades con hombres con satisfactores para resolverlas", y al pensamiento de Platón que nos expone "que al fundar la ciudad no se pretendió crear una clase feliz, sino hacer la ciudad como un todo, tan feliz como sea posible" ², pudiéramos remontarnos a los orígenes de la seguridad social, toda vez que el pensamiento sociologista al referirse a las aportaciones de Grecia en sus múltiples manifestaciones, jamás deja de comparar la relevancia de este pueblo, con el romano. Los griegos constituyen el inicio del conocimiento de las formas, de la cultura en el más amplio sentido, formas y estructuras que Roma convirtió en aprovechamiento material, en ellas y con el sentido práctico de los romanos se construyó el edificio jurídico que persevera en los tiempos modernos con gran influencia universal.

Para la escuela sociologista, pues, la sociedad es concebida como un conjunto de personas asentadas en un territorio y unidas por nexos de parentesco, lenguaje, costumbres, conciencia histórica común que se unen con el objeto de preservar

² Platón. "Las Leyes. Epinomis. El Político". Cuarta Edición. Colección Sepan Cuantos. Número 139. Editorial Porrúa, México, 1976. p. 130.

la especie y una seguridad colectiva para lo cual crean estructuras o formas sociales que aseguran su relativa permanencia.

Cada ciudad griega sostenía una inquebrantable unidad fundada en el culto los lares o dioses del hogar, veneración exclusiva de los hombres de cada ciudad; si el fuego se extinguía hubiere sido señal de la muerte misma de la ciudad, el culto al dios propio la era prohibido a los hombres de ciudad distinta por más cercana que esta se encontrara. Ello sin duda propició una acendrada autonomía local con leyes particulares y justicia soberana de cada comunidad. Se ha llegado, incluso a la afirmación de que "durante largo período se consideró ilegítimo el matrimonio entre habitantes de dos ciudades privando a los hijos de tal matrimonio de sus derechos ciudadanos".³ Así con el paso del tiempo se hizo necesario que las ciudades celebraran convenios para legitimar sus relaciones matrimoniales. Cada hogar del ciudadano griego tenía un sacerdote, el pater familia, la ciudad a su vez, un rey, prítano o arconta quien tenía la representación de los pater familias, de tal manera que estos constituían una verdadera aristocracia. "El patriarca ejercía un estricto control familiar; además de ser el administrador del culto era dueño de vidas y de bienes de su familia pues le fue lícito privar de la vida a sus consanguíneos familiares, la

³ DURANT. Will. "La Vida en Grecia". Editorial Sudamericana. Buenos Aires, Argentina. 1960. p. 120.

esposa no tenía más derecho que un hijo, predominaban los mayorazgos y un concepto latu sensu de la familia".⁴

El tejido social griego constituido en esencia con base religiosa, tenía sin embargo como infraestructura la imperiosa necesidad de subsistencia, requerimiento de tipo biológico que se proyectó o manifestó en la defensa de su forma de vida. Para esta actitud real fue necesario interponer obstáculos a cualquier forma extraña que pretendiese incidir en la colectividad tanto ideológica como poblacional. Sin duda entendieron que todo tipo de estructura, diferencia demográfica, o tradición que alterase la forma de ser, permitiría el dominio extranjero.

Por otro lado, precisamente en los últimos años de la monarquía romana (año 500 A. C. aproximadamente) cuando se hizo común el uso del término *Municeps* para identificar a los habitantes de las ciudades que, a pesar de encontrarse sometidas al yugo imperial, conservaban sin embargo un estatus especial por tener pacto con Roma y que no fue sino hasta la época del Imperio (año 29 A. C. AL 476 D. C.) en que dicho término se generalizó, referido entonces a la forma de organización imperante en las ciudades.

⁴ CANTU, César. "Historia Universal". Tomo VIII. Editorial Goso Hermanos. Barcelona, España, 1970. p. 68.

De esta actitud característica romana, radica una diferencia notoria de la forma Griega que le antecedió, pues en el pueblo Heleno las organizaciones comunales se agruparon en torno al concepto Polis, no así entre los romanos que no tenían denominación específica para sus agrupaciones urbanas.

Resulta claro el actuar del Imperio pues esta regulación formal obedecía siempre al principio que le dio grandeza, es decir, permitían la coexistencia de normas locales y autonomía administrativa en ciertos pueblos dominados, de no hacerlo les hubiese resultado menos que imposible el control del vasto territorio bajo su dominio.

Von Mayer afirma: "El imperio mundial romano no fue más que una agrupación de una serie de municipios urbanos, más o menos independientes, unidos bajo el poder supremo de Roma".⁵

La grandeza de Roma no fue, pese a todo consecuencia solamente del dominio ganado en las batallas, lo fue también producto de tratados y alianzas en las que los pueblos que las constituían dependían de la autoridad romana, ya que según fuere la forma de unión conservarían o no sus normas locales de gobierno, sus instituciones, su autonomía administrativa y la designación de sus líderes.

⁵ VON MAYER, Roberto. "Historia del Derecho Romano". Traducción de Wenceslao Roces. Décima Segunda Edición. Editorial Labor. Barcelona, 1990. p. 160.

Consideramos que en un principio los romanos no pudieron conseguir sin derramar sangre, que varias ciudades se uniesen y se sometieran al mismo gobierno ya que, por la semejanza heredada del pueblo griego, les era menos que imposible manifestar un imperio en una ciudad que por su forma de ser en esencia no lo permitía a quien no fuera ciudadano de la misma.

Se tienen noticias de que en Roma se conocieron ideas relativas a la previsión social, que se concretaron por "los legionarios romanos, éstos tenían como costumbre la mitad de regalos en dinero que recibían. La finalidad de este depósito consistía en que, cuando éstos se vieran en un estado de necesidad, invalidez o vejez, pudieran servirse de ese dinero al presentarse estas contingencias".⁶

1.2. DESARROLLO HISTORICO

En la Edad Media, múltiples fueron las instituciones establecidas, fundamentalmente inspiradas en la caridad cristiana y fomentadas por la Iglesia católica, con un ánimo fraterno de igualdad proyectada no sólo en un medio local sino multinacional, fomentando un espíritu de solidaridad a través de la creación de pequeñas organizaciones religiosas, provocando que en los siglos

⁶ COULANGES, Foustel De. "La Ciudad Antigua". Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México, 1980. p. 240.

siguientes, el hombre luchara por la conquista de la igualdad, la libertad y los derechos inalienables a su dignidad de persona. El aliento de conquista y de aventura, se adueñaron de los hombres de esa época, contra las teorías totalitarias.

Aunque en esa época, se desconoció el concepto "prestaciones sociales", sin embargo ya se manifestaba un espíritu de previsión social; el maestro Ignacio Burgoa señala: "como corriente moral y humanitaria, a principios de la Edad Media y al finalizar la época antigua, el Cristianismo pretendió suavizar las ásperas condiciones de la desigualdad que prevalecía en el mundo pagano. Declaraba que los hombres eran iguales, al menos ante Dios; que todos estaban regidos por una Ley Universal basada en los principios de amor, piedad y caridad".⁷ El latifundismo grabó tan profundamente su sello en esa sociedad, que sus huellas no desaparecieron en muchos países hasta la primera mitad del siglo XIX. De ahí que históricamente la caridad, por el fenómeno social de la indigencia, es la base que sustenta a la doctrina cristiana.

Durante el transcurso de la Edad Media, la caridad era practicada como una virtud cristiana por aquellos que creían que al hacerlo, ganaban indulgencias en la otra vida, tal es el caso de los nobles y comerciantes que en esa época se denominaban

⁷ BURGOA, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Vigésima Séptima Edición. Editorial Porrúa. México, 1995. p. 74.

mejores. La Iglesia católica fundó establecimientos de beneficencia, erigiéndose en una especie de institución precursora, prestadora de servicios de carácter social. Cuando algunas ciudades de Europa fueron desarrollándose, cuando los intereses económicos de las mismas fueron adquiriendo importancia, sus habitantes supieron imponerse a la autoridad de los señores feudales, exigiéndoles salvoconductos, cartas de seguridad, etc., siendo esto, otro antecedente de acciones en que se basó una incipiente Seguridad Social. De esta forma, el Maestro Ignacio Burgoa señala que "durante el tercer período medieval, o sea el municipal, se estableció un régimen de legalidad que limitaba y sometía la autoridad del señor feudal en beneficio de los habitantes de las ciudades". *

Es espíritu de previsión de esta época, se manifestó en las "gildas" del siglo IX, que fueron asociaciones que entre otras finalidades perseguían la mutua asistencia, en los casos de enfermedad o incendio; en las cofradías o hermandades, instituciones de carácter eminentemente católico y cuya finalidad principal era atender los casos de vejez, enfermedad, invalidez, entierro, dotes de doncellas, etc. De esto, se puede deducir que las mutualidades propias de las gildas y cofradías medievales fueron las que por sus funciones guardan más parecido con los seguros sociales de la actualidad, ya que en ellas se atendía por

* BURGOA. Op. cit., p. 73.

cooperación de cada uno de los miembros, al afiliado que lo necesitaba.

En España se constituyeron cofradías gremiales que transformadas posteriormente en Montepíos, desarrollaron funciones de previsión social, como eran los donativos en caso de fallecimiento y ayuda en los de enfermedad y entierro.

Del mismo modo, "la Revolución Francesa de 1789, propuso la igualdad, la libertad, la fraternidad, el derecho a la asistencia contra la opresión y la exaltación a los derechos del hombre en el orden individual, pero ahora era indispensable toda una acción organizada que pudiera hacer frente a los tremendos fantasmas de la necesidad, sobre todo, respecto de la liberación de la miseria, enfermedades y la muerte misma, amparándole en los riesgos a que con motivo del trabajo y de su vida, estaba expuesto con su familia; exigiendo ahora sí, una verdadera gama de prestaciones y seguridad social".⁹ Asimismo, se puede afirmar que se puso en práctica la famosa teoría del Contrato Social de Rousseau, de donde surge una nueva figura social llamada Asistencia Social, como una acción pública a cargo del Estado, que rompe con el régimen corporativo.

⁹ ARCE CANO, Gustavo. "De los Seguros Sociales o la Seguridad Social". Décima Primera Edición. Editorial Porrúa. México, 1993. p. 40.

Paradójicamente, en esta época, el hombre, lleno de derechos, quizá nunca con tantas libertades e igualdades, se encuentra muerto de hambre y lo que es peor todavía, incapaz de poderse oponer a las nuevas fuerzas de un mundo también nuevo que va a reclamar salud, bienestar y justicia sociales, a fin de obtener no sólo los derechos que a su dignidad corresponden, sino también al bienestar material y espiritual para él y los suyos.

En otro orden de ideas, Alemania fue el país que creó los seguros sociales. Otto Von Bismarck, como estrategia de control del proletariado y en contra del socialismo, instituyó las primeras leyes que crearon un verdadero seguro social. En 1881, el Canciller Alemán expresaba: "El Estado, que puede reunir más fondos fácilmente, debe ser el que tome el asunto en sus manos, no como limosnas, sino como derecho a recibir ayuda cuando las fuerzas se agoten, y a pesar de la mejor voluntad, no se pueda trabajar más. Este asunto acabará por imponerse, tiene porvenir ... " ¹⁰. Y estableció el 13 de julio de 1883, la primera ley para un auténtico seguro social, la Ley del Seguro Obligatorio de Enfermedades; en 1884, la Ley sobre Seguro Obligatorio de Accidentes de Trabajo de los Obreros y Empleados de Empresas Industriales. La Ley del 22 de junio de 1889, creó el Seguro Obligatorio de Invalidez y Vejez. En 1911 promulgan el

¹⁰ GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. "El Derecho de la Asistencia y el Bienestar Social". Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo CLX. No. 2238. U.N.A.M. Julio-Diciembre. México, 1991. p. 221.

Código Federal de Seguros Sociales y la Ley del Seguro de Empleados particulares.

En 1924, se reestructura el Código de Seguros de 1911 y queda integrado por los siguientes grupos:

- Seguro Obligatorio de Enfermedades y Accidentes de trabajo.
- Seguros de Enfermedad y Maternidad.
- Seguros contra el paro involuntario.

En 1940, se extendió el Seguro Social a mineros y pescaderos. A partir de 1951, las contingencias cubiertas son las de: invalidez, vejez y muerte, enfermedades y maternidad, accidentes de trabajo, desempleo y prestaciones familiares.¹¹

"Inglaterra, después de una larga lucha sindical, en 1907 introduce la Ley de Reparación de Accidentes de Trabajo y el Sistema de Atención para Ancianos.

¹¹ LOMBERA PALLARES, Enrique, COHEN, NOHEMÍ, B. MACOTELA, Catherine. "La Seguridad Social en el Proceso de Cambio Internacional". Décima Primera Edición. I.M.S.S. México, 1991. p. 28.

En 1911 promulga la Ley denominada "National Insurance Bill", la cual abarcó en forma completa y perfeccionada los riesgos de enfermedad, invalidez y el paro involuntario, colocándose como líder mundial en materia de seguros sociales.

Los principios de obligatoriedad del seguro social inglés se basaron en la participación tripartita de los recursos económicos; por parte de los trabajadores, patronos y Estado, gran aportación a nivel internacional.

En 1942, Sin Williams Beveridge, presentó su estudio "Informe sobre el Seguro Social y servicios conexos", o "Plan Beveridge" que implicaba una recopilación de todas las experiencias obtenidas mediante una política social permanente de garantía y solvencia en contra de la miseria, la enfermedad, la desocupación y la ignorancia de la sociedad, a través del Estado y con la contribución de los sujetos interesados.

Con el perfeccionamiento del "Plan Beveridge", en julio de 1948 se promulga la Ley del Seguro Nacional, con la cual, Inglaterra establece su Seguridad Social Integral, protegiendo los accidentes y enfermedades de trabajo, la sanidad, atención a la niñez y asistencia a los desvalidos entre otros, así como el Seguro Social". ¹²

¹² TENA SUCK, Rafael e ITALO, Hugo. "Derecho de la Seguridad Social". Editorial Pac-Mex. México, 1991. p. 4.

España fue otro país que tanto en el siglo XIX como en el actual, destacó en la legislación de los Seguros Sociales creando en 1900 la primera Ley española al respecto. Esta Ley fundó los seguros voluntarios, principalmente en lo referente a los accidentes de trabajo como consecuencia del desarrollo industrial, responsabilizando a los patrones de dichos riesgos, transformándose en Seguridad de Riesgos de Trabajo.

En la Ley del 7 de febrero de 1908, se creó el Instituto Nacional de Prevención y en 1917, se consolida la necesidad de obligatoriedad, promulgando en marzo de 1919, la Ley del Seguro Social Obligatorio.

1.3. EN MEXICO

A) EN LA EPOCA COLONIAL.

En nuestro país, a la Seguridad Social la podemos identificar desde la época precortesiana con las demoninadas Cajas de Comunidades indígenas, que funcionaban con las aportaciones de la comunidad para cubrir los infortunios de la muerte o festividades a sus dioses.

Los antecedentes jurídicos de la Seguridad Social se establecen en las Leyes de Burgos, siglo XVI, en donde se crearon

débiles normas de protección a los indígenas de la Nueva España, otorgándoles "dos períodos de trabajo al año con duración de cinco meses, y entre cada período 30 días de permisos al indio para que en este lapso cuidara de sus propios bienes. A las minas se enviaría un tercio de indios, que estaban al cuidado de los encomenderos, quienes proporcionarían entre otras prestaciones: chozas, iglesias, tierras de cultivo dentro de la concentración para que pudieran vivir los indios y evitarles el traslado cada día a su lugar de origen; evitar trabajos pesados a niños y mujeres embarazadas" ¹³, lo que desgraciadamente, nunca ocurrió. Esas medidas no concluyeron en sus finalidades de otorgar cobertura de Seguridad Social en la Colonia.

"En el año de 1756, se fundó el Hospital de los Hermanos de la Orden de San Francisco; en 1763, ordenanzas de protección a las viudas en caso de fallecimiento, así como una institución que proporcionaba a los Ministros de audiencia, tribunales de cuenta y oficiales de Hacienda, determinados beneficios.

"Los Montepíos de viudas y pupilos, empiezan a funcionar en el año de 1770, otorgando descuentos al sueldo para asegurar una determinada suma que permitiera conceder subsidios a los familiares del asegurado".

¹³ ALVAREZ AMEZQUITA, José, E. BUSTAMANTE, Miguel. "Historia de la Salubridad en México". Tomo I. Décima Segunda Edición. Editorial S.S.A. México, 1992. p. 63.

"A raíz de una epidemia de viruela en 1779, se habilitó por orden del Virrey, el Colegio de San Andrés como hospital para atender a la población necesitada; muchos eran los riesgos y pocos los recursos e intenciones de los virreyes para ofrecer seguridad social al pueblo, por lo que la población en general, se encontraba insatisfecha e inconforme".¹⁴

Podemos observar de las Leyes y Ordenanzas anotadas de esta época, que a pesar de que exigían deberes sociales, protección y cuidado, tanto material como espiritual para el indígena, casi nunca se cumplía y menos aún las referentes a la protección de los indios ya que éstos vivían en la esclavitud.

B) MEXICO INDEPENDIENTE.

Las condiciones inhumanas en que se realizaba el trabajo, fue uno de los factores determinantes del levantamiento independiente de 1810. La decisión la tomó Miguel Hidalgo y Costilla, eclesiástico ilustre que gozaba de gran prestigio intelectual. La noche del 15 de septiembre en la Villa de Dolores, donde era párroco, convocó al pueblo de ese lugar, liberó a los presos y dotó de armas a la pequeña guarnición local. El movimiento dio un vuelco, la insurrección no se

¹⁴ TENA SUCK, y otro. Op. cit., p. 5.

restringió a los criollos letrados, a la voz del ilustre cura, estalló la cólera contenida de los oprimidos.

A escasos dos meses de haber tomado las armas en Valladolid, el 5 de diciembre de 1810 en Guadalajara, Don Miguel Hidalgo decretó la abolición de la esclavitud en las siguientes declaraciones:

"1a. Que todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad, dentro del término de diez días, so pena de muerte que se les aplicará por transgresión de este artículos".

"2a. Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagaban y toda exacción que a los indios se les exija".

"3a. Que en todos los negocios judiciales, documentos, escrituras y actuaciones, se haga uso de papel común quedando abolido el del sellado".

"4a. Que todo aquél que tenga instrucción en el beneficio de la pólvora sin más obligación que la de preferir al gobierno en las ventas, quedando igualmente libres todos los simples de que se compone".¹⁵

¹⁵ "Antología de Textos sobre la Independencia y la Libertad". Compilador Diego Valadez. P.R.I. México, 1987. p. 347.

Mandando publicarla y remitirla a tribunales y jueces para su cumplimiento.

La lucha por la independencia de México, continuó bajo el signo propuesto por Morelos en los "Sentimientos de la Nación", con la búsqueda de una nación socialmente justa, en la cual fueran moderadas tanto la pobreza como la riqueza, ideario que refrendó la Constitución de Apatzingán en 1814 en su artículo 24 que textualmente dice: "La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas".

Morelos, al presentar al Congreso de Chilpancingo en 1813 sus "Sentimientos de la Nación", expuso un concepto de Seguridad Social en su artículo 12 donde se advierte la tendencia social, al disponer que las leyes que dicte el Congreso "deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto", previendo así una especie de intervencionismo de Estado.

Al promulgarse la Constitución Federativa de 1824, basada en la noble pero insuficiente Constitución de Cádiz de

1812, surgen una serie de ideas con principios de bienestar social, en forma paralela a su estructura, dictándose para tal fin, disposiciones y reglamento de protección humana. La historia registra hechos legislativos relacionados con nuestro tema, entre los que destacan los siguientes:

El Plan de Ayutla de 1856, que se tradujo no sólo en el designio de suprimir la dictadura de Santa Anna, sino también en la tendencia de estructurar a México de una manera estable desde el punto de vista social, jurídico y político estableciendo la igualdad republicana mediante la abolición de órdenes, tratamientos y privilegios abiertamente opuestos a ella, originando "la revolución reformista continuada por el partido liberal, estalla contra una dictadura asfixiante, proclama el régimen republicano, combate por el establecimiento de una igualdad legal individualista frente a los privilegios clasistas de una pseudo aristocracia, intenta despojar al clero de la preeminencia política y económica que siempre tuvo en la vida pública de México".

Destacando entre sus tendencias el respeto a los derechos de la persona humana, la limitación del poder público frente a los gobernados, la formación democrática del gobierno y la separación de la Iglesia y el Estado; principios que se consagraron en la Constitución del 57 y las Leyes de Reforma.

Más tarde, el interminable régimen porfirista no se preocupó por proteger a las clases necesitadas. En el país se empezó a desarrollar un capitalismo incipiente que propició la aparición de grupos de trabajadores cada vez más conscientes de su situación y de sus derechos. Las luchas sindicales de Cananea y Río Blanco en 1906, fueron los antecedentes inmediatos de la Revolución Mexicana y reflejaron el descontento obrero por las precarias condiciones de trabajo y sus demandas para establecer un sistema de Prestaciones y Seguridad Social.

En el Manifiesto del Partido Liberal del 10. de julio de 1906, se proclamaron los ideales del trabajador, destacando en el marco de la Seguridad Social;

"La jornada máxima de trabajo deberá ser de ocho horas y se prohibirá el trabajo infantil".

"Establecer un salario mínimo tanto en el campo como en la ciudad".

"Reglamentar el servicio doméstico y el trabajo a domicilio".

"Aplicar medidas para que con el trabajo a destajo los patronos no burlen la aplicación del tiempo máximo y del salario mínimo".

"Obligar a los dueños de minas, fábricas, talleres, etc., a mantener las mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a guardar los lugares en peligro en un estado que preste seguridad a la vida de los operarios".

"Obligar a los patrones a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patrones".

"Obligar a los patrones a pagar indemnización por accidentes de trabajo y suprimir las tiendas de raya en todo el territorio nacional".

"Hacer obligatorio el descanso dominical". ¹⁶

En este documento, se reflejan los problemas sociales que en esa época vivía el país, derivados del nacimiento de una nueva industria y del problema político-militar de una larga dictadura, que finalmente desencadenaron la lucha revolucionaria de 1910 que terminó al quedar plasmados en la Constitución de 1917 los ideales de Seguridad Social por los que luchaba, traducidos a elevar el nivel de vida de la población en general, procurando su seguridad física y económica.

¹⁶ "Antología sobre Hombres, Planes e Ideas: Los Principales protagonistas de la Revolución Mexicana". Compilador Fernando Zertuche Muñoz. P.R.I. México, 1987. p.p. 41 y 42.

En el período de 1910-1917, la clase trabajadora se favoreció con la promulgación de leyes en diversos estados de la República, destacando las siguientes:

- El 30 de abril de 1904, en el Estado de México, José Vicente Villada promulgó una ley referente a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en la que obligaba al patrón a responsabilizarse de los riesgos laborales de sus empleados y cubrirles indemnizaciones de pago de salarios y atención médica, durante tres meses y en caso de muerte, funerales y salarios de quince días.

- Más tarde, en 1906, Bernardo Reyes, Gobernador del Estado de Nuevo León, expidió la Ley sobre accidentes de trabajo, en que se obliga al patrón a dar prestación médica, farmacéutica y salario al trabajador por incapacidad temporal o permanente e indemnizar en caso de muerte.

- Ocho años después, en el Estado de Jalisco, Manuel Aguirre Berlanga promulgó el 7 de octubre de 1914, una Ley de Seguridad Social que fue un antecedente importante y decisivo de la institucionalización del Seguro Social ya que esa Ley comprendió en su artículo 17 la obligación para el empleado de depositar por lo menos un cinco por ciento de su salario para crear un Servicio de Mutualidad que se reglamentaría en cada Municipio.

- Finalmente en 1915, Salvador Alvarado, Gobernador de Yucatán, promulga la Ley del Trabajo del Estado de Yucatán y al respecto el Maestro Gustavo Arce Cano menciona "que la primera disposición de Seguridad Social propiamente dicha, establecida en nuestro país, aparece en la citada Ley, que en su artículo 135, textualmente decía: "El Gobierno fomentará una Asociación Mutualista, en la cual se asegurarán los obreros contra los riesgos de vejez y muerte".

C) EL CONSTITUYENTE DE 1917

Con el Plan de Guadalupe, el 26 de marzo de 1913, Don Venustiano Carranza fue nombrado Jefe del Ejército Constitucionalista. Inicialmente la atención de los dirigentes carrancistas se centró en el aspecto agrario ya que la mayor parte de soldados de su ejército eran campesinos, pero a mediados de 1916, tuvieron que ocuparse de los trabajadores urbanos que se declararon en huelga general por reivindicaciones salariales y contra los métodos autoritarios de Carranza. Los dirigentes constitucionalistas, llegados de las clases medias, sentían la necesidad de un gobierno fuerte y en esto, se identificaban con Carranza, que por su parte pensaba en un gobierno fuerte pero no comprometido con las masas, pues esto le parecía incontrovertible; se negaba a hipotecar la autoridad del Estado

y mucho menos con la clase trabajadora, a quienes reconocía su apoyo popular en su victoria política.

A pesar de sus convicciones, el Presidente Carranza promovió la instalación del Congreso Constituyente de 1916. El 10. de diciembre del mismo año en su discurso explicativo del Proyecto de Reformas Constitucionales, utilizó por primera vez en la terminología de la Revolución, la expresión Seguridad Social, dándole un significado de libertad y justicia.

"Con la responsabilidad de los empresarios para los casos de accidentes, con los seguros para los casos de enfermedad y vejez, con todas estas reformas espera el gobierno a mi cargo que las instituciones políticas del país, responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales; antes que los agentes del poder público sean lo que deben ser: instrumentos de Seguridad social".

La Comisión encargada de presentar el Proyecto de Reformas para la Legislación Obrera, estuvo encabezada por el Ingeniero Pastor Rouaix, quienes en la sesión celebrada por el Constituyente el 13 de enero de 1917, expusieron:

" ... se imponga no sólo el aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo como las de salubridad de locales y garantías para los riesgos que amenazan al obrero en ejercicio

de su empleo, sino también se fomente la organización de establecimientos de beneficencia e instituciones de previsión social para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados, auxiliar a ese gran ejército de reservas de trabajadores parados involuntariamente que constituyen un peligro inminentemente para la seguridad pública ..."

Finalmente, el 23 de enero de 1917, fue aprobado por el Congreso Constituyente, el Capítulo VI Constitucional, relacionado con la Seguridad Social titulado: "Del Trabajo y de la Previsión Social", integrado por el artículo 123 del cual destacan las fracciones V, XIV y XXIX, mismas que guardan relación directa con los Seguros Sociales.

La fracción V establece una amplísima protección para las mujeres trabajadoras durante el embarazo.

En la fracción XIV se responsabiliza a los patrones de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los trabajadores y los obliga a pagar la indemnización correspondiente, según se haya traído como consecuencia la muerte o incapacidad temporal o permanente.

Con la versión original de la fracción XXIX: "Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de

seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular"¹⁷, no se dio el último paso para ordenar la creación de una Institución dedicada a la Seguridad Social del obrero, sino que sólo se impuso la obligación a los gobiernos Federal y Local de fomentar la creación de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, etc., debiendo pasar varios años para que ante la ineficiencia del precepto legal invocado, se promulgara una reforma a la citada fracción XXIX, el 6 de septiembre de 1929 y con esta reforma se sentaron las bases jurídicas para la creación del Seguro Social con carácter obligatorio.

En el Capítulo III del presente trabajo, abordaré lo relacionado con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, de su evolución y de su importancia en el contexto social nacional.

¹⁷ TENA SUCK, Rafael y otro. Op. cit., p. 7.

CAPITULO II

ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

2.1. CONCEPTO

2.2. PRINCIPIOS

2.3. NATURALEZA JURIDICA

A) UBICACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

2.4. MARCO JURIDICO CONSTITUCIONAL

CAPITULO II

ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El Orden Jurídico se configura por un conjunto de normas en las que se determina el actuar diario de las autoridades de acuerdo con las facultades que se otorgan en los principios constitucionales o en las leyes derivadas de ellos, así como, la enunciación de actos permisibles para los particulares, a fin de que se circunscriban dentro de la legalidad, para mantener la estabilidad y la seguridad social.

2.1. CONCEPTO

"La palabra "seguridad", en su definición gramatical, quiere decir fianza y obligación de indemnidad o exento de daño, a favor de uno, regularmente en materia de intereses. La palabra "social" se refiere a lo perteneciente o relativo a la sociedad; de estas ideas tenemos que las contingencias o necesidades que han de ser previstas por la Seguridad Social, son aquellas que contemplan intereses sociales y no meramente particulares".

"El concepto de seguridad social puede tener una interpretación más amplia, porque puede afectar aspectos de la vida colectiva, inclusive del orden público, que exceden de lo que se entiende por previsión social, que en el concepto corriente, está referido a aquellas contingencias que pueden repercutir en la falta de medios económicos indispensables para cubrir las necesidades de subsistencia, cualquiera que sea su origen o causa determinante".¹⁸

William Beveridge, definió a la Seguridad Social como "el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia", teniendo como meta "hacer innecesaria la indigencia en cualquier circunstancia".¹⁹ De su definición se observa que concebía a la Seguridad Social como algo práctico, limitado a solucionar la crisis inglesa de la posguerra, para prever y resolver: la indigencia, la enfermedad, la ignorancia, la suciedad y el ocio.

Gustavo Arce Cano, define a la Seguridad Social como "El instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de las prestaciones del Seguro Social, al

¹⁸ "Enciclopedia Jurídica Omeba". Tomo XXIII. Editorial Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, 1967. p. 109.

¹⁹ Citado por TENA SUCK, Rafael y otro. Op. cit., p. 14.

que contribuyen los patrones, los trabajadores y el Estado, o alguno de ellos como subsidios, pensiones y atención facultativa y de servicios sociales, que otorgan de los impuestos de las dependencias de aquél, quedando amparado contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para el sostenimiento de él y de su familia".²⁰

El concepto de Seguridad Social también lo encontramos plasmado en el ámbito internacional, tal es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 que considera la Seguridad Social en sus artículos 22 y 25, al asentar el primero de ellos:

"Toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

El segundo señala como meta de todos los individuos el derecho que tienen a:

²⁰ ARCE CANO. Op. cit., p. 37.

"Un nivel de vida adecuado que les garantice y asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tienen asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de los medios de subsistencia, por circunstancias independientes a su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencias especiales, todos los niños nacidos en matrimonio y fuera del mismo, tienen derecho a igual protección social".

Por otra parte, el artículo segundo de la Ley del Seguro Social en nuestro país, precisa el objeto de la Seguridad Social:

Artículo 2o.- "La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección a los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

Este artículo nos habla de Seguridad Social y no de Previsión Social porque la connotación de Seguridad Social es más amplia y busca la protección del ser humano, independientemente de la actividad a que se dedique.

De los conceptos anotados, se obtiene de una manera general, el objeto y finalidad de la disciplina, pero en la práctica, se comprueba que no todas las personas económicamente débiles cuentan con la protección de la Seguridad Social; ésto es a nivel mundial, ya que todos los países utilizan la expresión y podemos ver el común denominador de la misma, citando como ejemplo el Convenio número 102 de la OIT, llamado "Seguridad Social, norma mínima" del 31 de diciembre de 1959 y que rige en México de acuerdo con el artículo 133 Constitucional y 6o. de la Ley Federal del Trabajo, en donde se enumeran una serie de riesgos sociales: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, accidentes de trabajo, riesgos profesionales, muerte, cargas familiares y desempleo.

2.2. PRINCIPIOS

Como es sabido el sistema de gobierno más perfecto es aquél que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política, cierto es que solamente y sobre todo, durante la última guerra mundial, pasó la expresión de seguridad social a ser empleada como denominación de una nueva doctrina de protección social, tendiente a proporcionar el bienestar de los individuos y de las colectividades, por medio de medidas de diversos matices.

Como apuntábamos la segunda guerra mundial lanzó a la historia universal la idea de la seguridad social, que se extendió con la rapidez de un relámpago por todos los pueblos de la tierra, hasta convertirse en una de las ideas-fuerza de la segunda mitad de este siglo. Así se quebró la clasificación de 1938, porque la idea de la seguridad social se impuso como uno de los estatutos nuevos del siglo XX, que no solamente convirtió a la antigua previsión social en una parte de ella, sino que postuló la pretensión de arrebatarse al viejo derecho del trabajo algunos de sus temas, y tal vez, absorberlo en un día no lejano.

Aceptamos esta posición nueva y llegamos a la conclusión de que, en efecto, la seguridad social es ya un estatuto autónomo, que ha desbordado los límites del derecho del trabajo, cualquiera sea la extensión que quiera darse a éste; y sin embargo, los dos ordenamientos marchan paralelos, más aún, se completan el uno al otro, porque son, según la fórmula que hemos empleado muchas veces, las dos caras de una misma medalla: de un lado la figura fuerte del obrero, con el hacha de trabajo, y del otro, un hada bienhechora, que se preocupa por el bienestar de los hombres y de las familias y por conservar los niveles de vida en la vejez y en la adversidad.

La universalización de esta doctrina, configura una nueva fase en la historia de la previsión social, que no se restringe a la asistencia y a los seguros sociales.

Por lo que de lo anterior se desprenden los siguientes principios a saber:

a) UNA MAYOR SEGURIDAD.- Una manera de vivir que produzca en cada uno y en la generalidad una sensación de bienestar, no sólo material, sino también mental y emocional, es decir, un mecanismo capaz de garantizar que esa felicidad no es aleatoria ni contingente, sino que resulta como un efecto natural de la felicidad y de la seguridad social y como consecuencia que se hayan logrado establecer la felicidad y la seguridad social, para obtener la estabilidad política.

b) SUBSIDIARIDAD.- Uno más que otros indudablemente, pero todos los hombres tienen problemas de trascendencia social; de ahí que, en una derivación más de la solidaridad social todos seamos en medida mayor o menor sujetos potenciales, eventuales contribuyentes a remediar males ajenos y posibles beneficiarios de la cooperación ajena. Solamente ante la posibilidad o la insuficiencia surge la precisión de que los demás colaboren, a esto le llamamos subsidiaridad.

Al referirse a este aspecto, Juan José Etala concreta así: " ... cada cual debe tomar por sí las providencias necesarias para solucionar sus problemas; y, únicamente cuando no

pueda resolverlos por sí solo, recurrirá a los servicios que le otorga la Seguridad Social".²¹

c) EFICACIA DE LA PROTECCION.- Si la Seguridad Social es la Institución adecuada para proteger la salud y el bienestar del individuo, las formas por las que la persona recibe las correspondientes prestaciones y estas mismas deben ser eficaces y oportunas, con el objeto de garantizar lo que se proporciona y los fines por los que se dan estos servicios. Las prestaciones otorgadas, necesariamente deberán ser suficientes y adecuadas para asegurar la subsistencia de la persona.

d) GENERALIZACION DE LA PROTECCION.- Gordini lo llama también Principio de la Universalidad. El concepto se refiere al campo de acción de la Seguridad Social, dado que se pretende, de acuerdo con el espíritu de la Institución, que los nobles beneficios de la misma, no se destinen para el goce exclusivo de uno o varios sectores de la sociedad; se intentará que dentro del área de acción de la Seguridad Social, se encuentren todos los hombres, que por el simple hecho de serlo, poseen este derecho.

La característica principal de este principio, es que elimina la antigua idea de que "la Seguridad Social deberá prestar protección a la población económicamente débil o

²¹ Citado por LASTRA LASTRA, José Manuel. "Derecho Sindical". Segunda Edición. Editorial Porrúa, México, 1993, p. 12.

trabajadora", ya que actualmente se concibe, que su acción debe dirigirse a la totalidad de la población.

e) LA UNIDAD DE ACCION.- Establece que si la Seguridad Social es proporcionada por algún órgano administrativo, deberán existir en éste, medidas de sistematización y coordinación para ofrecer el servicio a sus beneficiarios y lograr así un servicio mejor al brindar sus prestaciones, partiendo de la formación de una sola estructura que contenga todas las medidas y todos los beneficios destinados a ofrecer, a cuantos vivan de su trabajo la seguridad que regula.

Actualmente, en la mayoría de los países del mundo, se hacen esfuerzos para unificar esta clase de servicios para evitar duplicidad de funciones en los organismos que tengan estas funciones encomendadas, así como evitar duplicidad de gastos y de esfuerzos técnicos y humanos en su realización.

f) INTEGRIDAD.- Si reconocemos que una intención de la Seguridad Social es el otorgamiento de varios servicios que complementen su función, debemos inferir entonces que para cumplir de la mejor manera con la misma, tendrá que existir una coordinación entre estos servicios; esto es, las prestaciones y servicios que se proporcionen, guarden una relación equilibrada que haga posible en un momento determinado, seguir una secuencia lógica en su funcionamiento, con el objeto de cumplir con la

premisa principal de este postulado: la protección íntegra de la persona.

"Para Bufill, la integridad es aquella "por la cual se debe a las personas protegidas por los seguros sociales, todo lo necesario para lograr la cobertura de los infortunios y necesidades especiales". ²²

g) SOLIDARIDAD.- Es el referido a la adopción de los mecanismos de solidaridad para la misión social de la Institución.

Con fundamento en la solidaridad civil, impone sacrificios a los jóvenes respecto de los viejos, a los sanos ante los enfermos, a los ocupados laboralmente, frente a los que carecen de empleo que quieren y necesitan; a los vivientes con relación a las familias de los fallecidos; a los carentes de carga de familia, para los que la soportan económicamente; y a las actividades en auge y a las empresas prósperas, respecto de sectores deprimidos y en crisis.

El Derecho Positivo Mexicano, en lo referente a la solidaridad social, estipula en la Ley del Seguro Social, en su artículo 8o. " ... con fundamento en la solidaridad social, el

²² Boletín Internacional de la Seguridad Social. Ciudad de la Angostura. Junio de 1951. p. 211.

régimen de seguro social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, podrá proporcionar servicios sociales de beneficios colectivos ...".

2.3. NATURALEZA JURIDICA

Para el maestro De Buen Lozano, el problema de la naturaleza jurídica de cualquier disciplina del Derecho, consiste en "ubicar a la materia jurídica en el lugar que corresponde, dentro de la clasificación del derecho".²³ Una vez logrado ésto, ha determinado su Naturaleza Jurídica.

Clásicamente el derecho fue dividido por Ulpiano en su Digesto, en "Derecho Público que tendría por objeto el gobierno de la República Romana y Derecho Privado que pertenecería al provecho de cada individuo en particular".²⁴ A esta clásica distinción bipartidista, a mediados del siglo pasado, se agregó una tercera categoría: la representada por el Derecho Social.

El Doctor Trueba Urbina sostiene que Don Ignacio Ramírez "El Nigromante" fue quien por primera vez, el 7 de julio de 1856, habló del Derecho Social; fue el primer hombre en el

²³ BUEN LOZANO, Néstor De. "Derecho del Trabajo". Tomo I. Novena Edición. Editorial Porrúa. México, 1994. p. 87.

²⁴ ARANGIO RUIZ, V. "Historia del Derecho Romano". Vigésima Edición. Editorial Reus. Madrid, 1993. p. 48.

mundo que dio a conocer y se preocupó por abrir un capítulo a la protección y reivindicación de un mínimo de derechos para la clase trabajadora. ²⁵

"El concepto de "derecho social" es, pese a su reiterada utilización doctrinal y del lenguaje común, un concepto difícil. Ya Castán Tobeñas ha señalado lo convencional de la expresión "socialización del derecho" en función de que todo derecho es social por excelencia y agrega que la llamada socialización del derecho es la protesta contra una gran concepción que ha tenido la exclusiva del pensamiento jurídico durante algunos siglos, y según la cual el Derecho se daba para el Estado (Derecho Público) o para el individuo (Derecho Privado), nunca para la sociedad cuyo concepto apenas si tenía realidad y menos beligerancia. Socializar el derecho será, pues, reformar el Derecho Público, fundándose no sobre una abstracción, el Estado, sino sobre una realidad viva, la sociedad, y, sobre todo, reformar el Derecho Privado, basándolo no en la noción del individuo aislado, sino en la del individuo unido a los demás lazos de solidaridad familiar, corporativa y humana". ²⁶

²⁵ TRUEBA URBINA, Alberto. "Derecho Social Mexicano". Primera Edición. Editorial Porrúa. México, 1992. p. 57.

²⁶ CASTAN TOBEÑAS, José. "La Socialización del Derecho y su actual Panorama". Vigésima Edición. Editorial Depalma. Madrid, 1995. p. 10.

Una definición de excepcional valor es la que nos da el maestro mexicano José Campillo Sáinz, cuando dice que los derechos sociales constituyen "un conjunto de exigencias que la persona puede hacer valer ante la sociedad, para que ésta le proporcione los medios necesarios para poder atender el cumplimiento de sus fines, y le asegure un mínimo de bienestar de sus fines, y le asegure un mínimo de bienestar que le permita conducir una existencia decorosa y digna de su calidad de hombre".²⁷

A) UBICACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Académicamente, a la Seguridad Social la mayoría de los autores se inclinan por ubicarla en el Derecho Social, "concebido como un nivelador de las desigualdades existentes en la sociedad, tendiente a alcanzar la justicia social, para que el Estado le proporcione la satisfacción de las necesidades a los grupos con una moral colectivizada".²⁸

En conclusión, "la Naturaleza Jurídica del Derecho de la Seguridad Social, constituye un mínimo de garantías sociales

²⁷ CAMPILLO SAINZ, José. "Los Derechos Sociales". Tomo CLX. Número 2238. U.N.A.M. Julio-Diciembre, México 1991. p. 189.

²⁸ TENA SUCK, Rafael. "Derecho Procesal del Trabajo". Tomo II. Tercera Edición. Editorial Trillas. México, 1991. p. 19.

de protección a la economía del obrero y de su familia, para satisfacer sus más elementales necesidades y subsistir decorosamente".²⁹

2.4. MARCO JURIDICO CONSTITUCIONAL.

La idea de proteger y dignificar el trabajo humano estuvo presente en el pensamiento de los iniciadores de nuestra Independencia Nacional y se impuso finalmente con la Revolución de 1910. Al elevarse estos principios al rango de mandato Constitucional de 1917, quedó establecido el Marco Jurídico que permitía a los trabajadores la defensa de sus intereses y obligaría al Estado a velar por su dignidad y su bienestar.

Los mandatos contenidos en nuestra Constitución Política por lo que se refiere a las relaciones entre el capital y el trabajo, a la garantía de asociación profesional, jornada máxima de trabajo, salario mínimo, descanso obligatorio, prohibición del trabajo a menores, limitaciones del trabajo de mujeres, higiene en fábricas, riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, prestaciones sociales en favor de los trabajadores y a cargo de los patrones, constituyen el marco jurídico del Sistema Mexicano de Seguridad Social que establece el Artículo

²⁹ ARCE CANO. Idem., p. 100.

123 Constitucional, donde se fundamenta la protección humana en el trabajo.

Concretamente, en la fracción XXIX del mencionado precepto, se consigna el derecho a la Seguridad Social, cuando establece:

"Fracción XXIX.- 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 enfermedad y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y seguridad de los trabajadores, campesinos y no asalariados, y otros sectores sociales y familiares".

CAPITULO III

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

- 3.1. GENESIS
- 3.2. CONCEPTO DE SEGURO SOCIAL
- 3.3. MARCO JURIDICO
- 3.4. ORGANIZACION, FACULTADES Y ATRIBUCIONES
 - A) ORGANIZACION
 - B) FACULTADES Y ATRIBUCIONES
- 3.5. ESTRUCTURA FINANCIERA
- 3.6. SEGUROS DEL REGIMEN OBLIGATORIO
- 3.7. SEGUROS VOLUNTARIOS
 - A) DE LOS SEGUROS FACULTATIVOS
 - B) DE LOS SEGUROS ADICIONALES

CAPITULO III

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

La Seguridad Social en México, tiene su origen en el artículo 123 Constitucional, base fundamental de nuestro Derecho del Trabajo y al igual que en todas las civilizaciones, ha sido motivo de preocupación, ya que enfermedad, muerte, accidentes, vejez y en general el infortunio, son circunstancias que, cuando ocurren, afectan la estabilidad familiar del trabajador.

3.1. GENESIS

Durante los gobiernos del General Alvaro Obregón y del General Calles, se realizaron estudios y se formularon anteproyectos de iniciativa de Ley, para crear el Seguro Social en México, pero la redacción misma del texto Constitucional no permitía la elaboración de una Ley eficaz y práctica, puesto que limitaba la acción tanto del Gobierno Federal como la de cada Estado a fomentar la organización de las llamadas Cajas de Seguros Populares, ya que la Fracción XXIX del artículo 123, señalaba:

"Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros sociales, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir la previsión popular".

Cabe apuntar que fue en 1921, cuando se elaboró el primer proyecto de Ley del Seguro Social.

En 1929, Emilio Portes Gil, propuso nuevamente las bases fundamentales de una futura legislación sobre Seguridad Social: la creación del Instituto de Previsión Social, cuyo propósito no sería de lucro y sus servicios se traducirían en prestaciones económicas y asistencia médica. Aunque este proyecto no cristalizó, a iniciativa de este Presidente y a fin de superar la limitación legal, además del propósito de dar satisfacción a necesidades imperiosas de la población trabajadora, el Congreso de la Unión consideró y aprobó la reforma de la fracción XXIX del Artículo 123.

Con esta reforma del 6 de septiembre de 1929, la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, quedó en los términos que actualmente conocemos, y que a la letra dice:

"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 servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares".

Ya reformada la Constitución, se abrieron nuevas perspectivas y en 1934, siendo Presidente de la República Abelardo L. Rodríguez, se elaboró un proyecto de Ley del Seguro Social, en el que se establecía el Principio del Seguro Social Obligatorio, sin fines de lucro y con financiamiento tripartita y aunque dicho proyecto no llegó a promulgarse, al igual que los anteriores, fue importante porque en él se determinaron los riesgos.

En 1938, el Presidente Cárdenas presentó un nuevo Proyecto de Ley para crear el Instituto del Seguro Social, pero debido a los problemas técnicos y legales que la creación del Seguro Social representaba y la situación económica del país, no fue posible su establecimiento. Sin embargo, Cárdenas fue quien amplió las bases políticas, económicas y sociales del Estado para que posteriormente se lograra establecer el Instituto.

A raíz de la gran cantidad de accidentes en las industrias, en 1935, la Suprema Corte responsabilizó a los

empresarios de los accidentes y enfermedades que padecieron sus trabajadores en el desempeño de sus labores. En ese mismo año, el Departamento del Trabajo envió al Congreso un nuevo Proyecto de Ley del Seguro Social en el que se volvía a estipular un Seguro Social único y obligatorio, que se llevaría a la práctica mediante un organismo descentralizado. A pesar de que este proyecto fue el más evolucionado hasta aquel momento, el interés que tenía el Estado por cuestiones como la expropiación petrolera, no permitieron su instauración, hasta que en 1936, México se comprometió internacionalmente ante la O.I.T. y el Presidente Cárdenas ordenó nuevamente la elaboración de otro Proyecto de Ley del Seguro Social, que envió a la Cámara de Diputados el 27 de diciembre de 1938 y cubría los riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria.

La iniciativa no pudo llegar más adelante por estar formulada sin base actuarial, en virtud de carecer de materia, esto es, no tenía las bases para aplicar una ley, ya que iba dirigido a un sólo sector social y no como actualmente se encuentra dirigida, por lo que a los legisladores les pareció conveniente proponer la elaboración de un proyecto de Ley más completo en ese sentido.

Cuando se inició la década de los cuarentas, México entró de lleno a una etapa de desarrollo sostenido, asentado ya sobre un eje industrial y con una agricultura próspera que empezó a cubrir las necesidades de aprovisionamiento alimenticio y de materias primas al sector manufacturero. El Estado surgió como una sólida estructura institucional, capaz de abordar una política coherente y global en materia de Seguridad y Prestaciones Sociales e institucionalizar las demandas y exigencias que en torno a ellas, habían surgido desde la Revolución. Quizá esto explique, más que la experiencia técnico-jurídica, porque la Seguridad Social para los trabajadores, que los ideólogos de la Revolución Mexicana habían propuesto desde hacía treinta años, esperó tanto tiempo en instaurarse.

En 1941, el Presidente Avila Camacho, avanzó significativamente bajo estas nuevas condiciones. Cumpliendo la promesa hecha a los trabajadores en su campaña, creó el Departamento de Seguros Sociales e iniciaron el estudio de las leyes sobre Seguros Sociales. El Congreso de la Unión recibió el proyecto y lo aprobaron, convirtiéndose en Ley por decreto del 31 de diciembre de 1942.

Finalmente en 1943, el 19 de enero, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social, creándose como consecuencia, el Instituto Mexicano del Seguro

Social cuyo Reglamento fue publicado el 14 de mayo del mismo año e inició sus funciones en 1944.

El 30 de diciembre de 1959, se reformó la Ley del Seguro Social eliminando las facultades que el IMSS tenía para organizar la Seguridad Social de los trabajadores al servicio del Estado, ya que dos días antes se expidió la Ley del ISSSTE, publicada en el Diario Oficial, conjuntamente con la citada reforma.

Luis Echeverría turnó el 23 de diciembre de 1970 una iniciativa de reformas a la Ley del Seguro Social para adecuar figuras jurídicas de ésta, a la Ley Federal del Trabajo que había entrado en vigor el 10. de mayo del mismo año.

Sin embargo, el Ejecutivo Federal se dio cuenta de que la Ley del Seguro Social requería de una transformación total y no de una simple reforma, pues se necesitaba satisfacer las demandas de los distintos sectores y crear nuevos mecanismos para universalizar las prestaciones del Instituto.

En marzo de 1973 se expidió la nueva Ley del Seguro Social que está en vigor desde el 10. de abril del mismo año, quedando abrogada con ésta, la Ley del 19 de enero de 1943.

3.2. CONCEPTO DE SEGURO SOCIAL

Como señalamos en el Capítulo II, existen conceptos relacionados en la materia que suelen confundirse y equipararse: Asistencia Social, Previsión Social, Seguro Social y Seguridad Social.

Por Derecho a la Asistencia Social y al Bienestar Social se entiende "la rama del Derecho Social cuyas normas integran la actividad del Estado y la de los particulares, destinadas a procurar una condición digna, decorosa y humana, para aquellas personas, sociedades y Estados que, imposibilitados para satisfacer por sí mismos sus más urgentes necesidades y procurar su propio bienestar social, requieren de la atención de los demás, en función de un deber de justicia, o aún de un altruista deber de caridad". ³⁰

Previsión Social es el "conjunto de las iniciativas espontáneas o estatales dirigidas a aminorar la inseguridad y el malestar de los económicamente débiles dentro o fuera del trabajo, siendo su principal forma el seguro social". ³¹

³⁰ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Citado por Tena Suck. Op. cit., p. 12.

³¹ KROTOSCHIN, Ernesto. Citado por Tena Suck. Op. cit., p. 12.

Rafael Tena y Hugo Italo en su libro "Derecho de la Seguridad Social", claramente se refieren a cada concepto cuando nos dicen: "Ciertamente, el Seguro Social es la primera forma de Previsión Social, pero ampliando sus objetivos, dicha Institución se considera como la instrumentación básica de la Seguridad Social, ya que trata de amparar y proteger a todos los sectores de nuestra sociedad y no sólo a los que prestan un servicio personal subordinado a cambio de un salario". Y nos definen al Seguro Social como "el instrumento básico de la Seguridad Social, de orden público, por medio del cual queda obligada, mediante una cuota o prima que cubren los patrones, los trabajadores u otros y el Estado, a entregar al asegurado o beneficiario una pensión o subsidio, cuando se realizan algunos de los siniestros o riesgos que protege y ampara". ³²

Para Gustavo Arce Cano, el Seguro Social "es el instrumento jurídico del Derecho Obrero por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota o prima que pagan los patrones, los trabajadores y el Estado, o sólo alguno de éstos, a entregar al asegurado o beneficiario que deben ser elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio cuando se realicen alguno de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social". ³³

³² TENA SUCK, Rafael y Otro. Op. cit., p. 13.

³³ ARCE CANO. Ibídem., p. 21.

Por su parte, Eduardo Carrasco nos dice: "El Seguro Social es el instrumento de la Seguridad Social por medio del cual se busca garantizar mediante la solidaridad, los esfuerzos del Estado y la población económicamente activa; evitando o disminuyendo los riesgos y contingencias sociales y de vida a que está expuesta la población y los que de ella dependen, para obtener el mayor bienestar social, biológico, económico y cultural posible en un orden de justicia social y dignidad humana".³⁴

Estas definiciones coinciden en lo esencial con las que de Seguro Social nos da la Ley de la materia:

"El Seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad Social, establecido como un servicio de carácter nacional, que tiene por objeto garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo". (Artículo 2 y 4 de la Ley del Seguro Social).

³⁴ CARRASCO RUIZ, Eduardo. Citado por Tena Suck. Ibídem., p. 15.

3.3. MARCO JURIDICO

La base Constitucional del Instituto Mexicano del Seguro Social se encuentra en la fracción XXIX del artículo 123 que establece: "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 servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y familiares".

En el artículo 4o. de la Ley del Seguro Social se instituye que éste es el instrumento básico de la Seguridad Social, establecido como un servicio público de carácter nacional, para lograr la satisfacción de necesidades colectivas en los órdenes del derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios necesarios de subsistencia y la prestación de los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo en el territorio de la República Mexicana como ámbito de aplicación, es decir, federal.

El artículo 5o. de la misma Ley dispone que la organización y administración del Seguro Social, esté a cargo de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

El IMSS, respecto a su organización y funcionamiento, es una Institución de carácter tripartita, esto es, se integra por los tres sectores: el gubernamental, el empresarial y el obrero.

Asimismo, el Instituto tiene para el efecto de pago de cuotas, recargos y capitales constitutivos, el carácter de organismo fiscal y autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación así como para fijarlas en cantidad líquida, cobrarlos, percibirlos e invertirlos en actividades de su objeto social. (Art. 268)

3.4. ORGANIZACION, FACULTADES Y ATRIBUCIONES

A) ORGANIZACION

Como mencionamos, la organización del IMSS es de carácter tripartita (representantes obreros, patronales y del gobierno); la que ha demostrado su eficiencia. La participación de estos tres elementos en la organización del Instituto, la señala el artículo 246 de la Ley de la materia:

"Los órganos superiores del Instituto son:

I.- La Asamblea General,

- II.- El Consejo Técnico,
- III.- La Comisión de Vigilancia, y
- IV.- La Dirección General".

Refiriéndose a cada órgano en particular del Instituto, se reconoce como autoridad suprema del mismo, a la Asamblea General, integrada por treinta miembros, diez son designados por el Ejecutivo Federal, diez por las organizaciones patronales y los restantes diez, por las organizaciones de trabajadores. Dichos miembros durarán en su cargo seis años y podrán ser reelectos.

La Asamblea es presidida por el Director General y debe reunirse ordinariamente una o dos veces al año y con carácter extraordinario cuando sea necesario. La reunión anual, tiene por objeto discutir el estado de ingresos y egresos, el balance contable, el informe del Director General, el programa de actividades, el presupuesto de egresos y egresos para el año siguiente, así como el informe de la Comisión de Vigilancia. Cada tres años estudiará el balance actuarial del Consejo Técnico.

El Consejo Técnico es el representante legal y el administrador del Instituto. Se integra por doce miembros, su constitución también es tripartita, cuatro miembros por cada sector, lo que da el total de doce; cuentan con un suplente por

cada propietario, duran en su cargo seis años, pueden ser reelectos y revocados con causa justificada.

El Consejo Técnico decide sobre las inversiones de los fondos del Instituto, establece o suprime las delegaciones, subdelegaciones y oficinas para el cobro de cuotas; convoca a la Asamblea General, discute y aprueba el presupuesto de ingresos y egresos, así como el programa de acción del Director General; expide los reglamentos internos de labores; concede, rechaza o modifica las pensiones de los asegurados pudiendo delegar esta facultad; nombra y remueve al Secretario General, a los subdirectores, jefes de servicios y delegados, proponen al Ejecutivo Federal las modificaciones del Régimen Obligatorio así como su extensión; establece los procedimientos, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones, autoriza la celebración de convenios para el pago de cuotas y en su caso, resuelve el recurso de inconformidad.

Debe sesionar en forma ordinaria una vez por semana, es presidido por el Director General. El quórum se integra con la mitad más uno de los miembros, y de éstos, por lo menos deben ser dos representantes de cada sector. Sesionarán con carácter extraordinario, cada vez que convoque el Presidente del Consejo.

La Comisión de Vigilancia es designada por la Asamblea General. Está compuesta por seis miembros, dos por cada sector

representativos con sus respectivos suplentes, duran en su cargo seis años y pueden ser reelectos o revocados con causa justificada.

Su función es vigilar que las inversiones se realicen conforme a la Ley, practica auditorías de los balances contables y comprueba los avalúos de los bienes del Instituto, sugiere las medidas que juzgue convenientes para el mejor funcionamiento del mismo; presenta a la Asamblea un dictamen sobre el informe de actividades presentado por el Consejo Técnico, en casos graves y bajo su responsabilidad, cita a la Asamblea General Extraordinaria.

El Director General es nombrado por el Presidente de la República, debiendo ser mexicano por nacimiento y tiene las siguientes atribuciones:

Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico; ejecutar los acuerdos del propio Consejo; representar al Instituto ante toda clase de autoridades, organismos y personas, con facultades generales y especiales, inclusive para delegar dicha representación; presentar anualmente al Consejo un informe de actividades, programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos, así como el balance contable; presentar cada tres años al Consejo Técnico, el balance actuarial; proponer al Consejo y remover a los funcionarios y

trabajadores y tiene además el derecho de veto sobre las resoluciones del Consejo técnico. El efecto de veto será suspender la aplicación de la resolución hasta que resuelva en definitiva la Asamblea General.

A partir de julio de 1981 se crearon las Delegaciones Regionales y Estatales del IMSS, con el propósito de establecer una desconcentración de funciones y autoridades por lo que se crearon los Consejos Consultivos Delegacionales que se integran: con el Delegado quien funge como Presidente del mismo; por un representante del Gobierno de la Entidad Federativa sede de la Delegación, dos del sector obrero y dos del sector patronal, con sus respectivos suplentes. Permanecerán seis años en su cargo y pueden ser removidos libremente.

Sus principales facultades son: vigilar el funcionamiento de los servicios del IMSS en la circunscripción de la Delegación y resolver los recursos de inconformidad, pero respetando los criterios sustentados por el Consejo Técnico, entre otros.

De lo anotado considero que es excesiva la participación que el Ejecutivo Federal tiene en la organización del Instituto, basta con ver que es él quien nombra al Director General y además establece las bases para determinar las

organizaciones de trabajadores y patronos que deben intervenir en la designación de representantes ante la Asamblea General.

B) FACULTADES Y ATRIBUCIONES

El 29 de diciembre de 1984, entró en vigor una reforma al artículo 240 de la Ley del Seguro Social con la cual, dicho precepto ya no habla simplemente de atribuciones sino también de facultades. En este artículo se contiene una dualidad jurídica para el Instituto: por una parte es una Institución descentralizada del Gobierno Federal, prestadora de servicios públicos y por otra, es una autoridad de carácter fiscal.

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:

- 1.- Administrar los diversos ramos del Seguro Social y prestar los servicios de beneficio colectivo que señala la Ley.
- 2.- Satisfacer las prestaciones que se establecen en la Ley.
- 3.- Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de la Ley.

4.- Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con sus finalidades.

5.- Adquirir bienes muebles e inmuebles, para los fines que le son propios.

6.- Establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencia y vacaciones, 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.

7.- Establecer y organizar dependencias.

8.- Expedir sus reglamentos interiores.

9.- Difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social.

10.- Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados e independientes y precisar su base de cotización, aún sin previa gestión de los interesados, sin que ello libere a los obligados

de la responsabilidad y sanciones por infracciones en que hubiesen incurrido.

11.- Dar de baja del régimen a los sujetos asegurados, verificada la desaparición del presupuesto y el hecho que dio origen a su aseguramiento, aún cuando el patrón o el sujeto obligado hubiese omitido presentar el aviso respectivo.

12.- Recaudar las cuotas, capitales constructivos, sus accesorios y percibir los demás recursos del Instituto.

13.- Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones.

14.- Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la Ley.

15.- Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en términos de Ley, aplicando en su caso los datos con que cuenten o los que de acuerdo con sus experiencias considere probables.

16.- Ratificar, rectificar y cambiar la clasificación y el grado de riesgo de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas del seguro de riesgos del trabajo.

17.- Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en términos de Ley.

18.- Ordenar y practicar inspecciones domiciliarias con el personal que al efecto se designe y requerir la exhibición de libros y documentos a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley del Seguro Social y demás disposiciones aplicables.

19.- Ordenar y practicar las investigaciones correspondientes en los casos de sustitución patronal y emitir los dictámenes respectivos.

20.- Establecer coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal para el cumplimiento de sus objetivos.

El IMSS se considera de acreditada solvencia, por lo que no está obligado a constituir depósito o fianza, ni aún en el juicio de amparo; los bienes afectos a la prestación directa de sus servicios públicos serán inembargables, gozando de exención de impuestos federales como atarjeas, pavimento, limpia y

derechos federales derivados de la prestación de servicios públicos.

Cabe señalar, que las relaciones laborales entre el Instituto y sus trabajadores se rigen por la Ley Federal del Trabajo y no por la Ley Burocrática como erróneamente se considera.

3.5. ESTRUCTURA FINANCIERA

Los recursos económicos del Instituto se constituyen por:

a) Las cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y demás sujetos obligados, así como la contribución del Estado.

b) Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase, que produzcan sus bienes.

c) Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan en su favor.

d) Otros ingresos que señalen sus leyes y reglamentos.

La estructura financiera del Instituto descansa en una pirámide de contribuyentes que en grandes cifras o números globales han de registrar una cotización promedio adecuada. Si el IMSS concede iguales prestaciones a todos los beneficiarios en el caso más costoso -el de enfermedades y maternidad- sin tomar en consideración el grupo al cual pertenece el cotizante, resulta de vital importancia mantener, para lograr el equilibrio financiero, una justa densidad de asegurados en cada uno de los escalones que constituyen la pirámide. Además con la actualización de los topes máximos de cotización se logra una contribución equilibrada, pues así se toma en consideración la realidad de los salarios, con ello, se ha respetado el espíritu de las disposiciones constitucionales protectoras del salario mínimo, al patrón le corresponde pagar la cuota señalada a aquellos, sin que puedan hacerse descuentos por cantidades que lo disminuyan; logrando además que el obrero que devenga un salario ligeramente superior al mínimo, no sufra ninguna merma.

3.6. SEGUROS DEL REGIMEN OBLIGATORIO

En el artículo 6o. de la Ley del Seguro Social se establece que: El Seguro Social comprende el régimen obligatorio y el régimen voluntario.

La regla general es que el régimen sea obligatorio y la excepción que sea voluntario ya que si todo el régimen del Seguro Social fuera voluntario, no podría garantizarse la subsistencia del Instituto, en detrimento de los fines que persigue.

El Seguro Social cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican a propósito de cada régimen particular, mediante prestaciones en especie y en dinero, en las formas que prevé la Ley.

Artículo 11.- El régimen obligatorio comprende los seguros de:

- I.- Riesgos de trabajo.
- II.- Enfermedades y maternidad.
- III.- Invalidez, vejez, cesantía de edad avanzada.
- IV.- Guarderías para hijos de asegurados, y
- V.- Retiro.

La fracción I se refiere a los accidentes y enfermedades derivadas del trabajo o de las actividades que es necesario para poder trabajar. La fracción II se refiere a las enfermedades y accidentes que no tienen ninguna relación con el trabajo. La fracción III se refiere a la invalidez, atendiendo por tal, la imposibilidad del asegurado, derivada de una enfermedad o accidente no profesionales, para procurarse una

remuneración superior al 50% de la habitual que en la misma región, reciba un trabajador sano, de semejante capacidad, categoría y formación profesional; vejez (más de 65 años de edad); cesantía en edad avanzada (más de 60 años sin trabajo remunerado por una relación de trabajo) y muerte. La fracción IV, al hablar de guarderías sustituye la antigua obligación patronal que se le imponía al artículo 171 de la ley Federal del Trabajo. La fracción V. adicionada para reformar la ley del Seguro Social de fecha 10 de febrero de 1992, la cual una vez discutida y aprobada por el Poder Legislativo, dio origen al Sistema de ahorro para el Retiro, que funciona en nuestro país a partir del 10. de mayo de este mismo año.

El derecho de estar inscrito en el Seguro Social es irrenunciable. Son sujetos del aseguramiento del Régimen Obligatorio del Seguro Social los siguientes:

a) Las personas vinculadas a una relación de trabajo sin importar la personalidad jurídica o naturaleza económica del patrón aún cuando se encuentre exento de impuestos.

b) Los miembros de sociedades cooperativas de producción y administración obreras o mixtas.

c) Los ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios organizados en grupos solidarios, sociedades o

uniones de crédito agrícola, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola.

No obstante que la Seguridad Social pretende amparar a toda la sociedad, aún cuando no se han cumplido estos fines, por las dificultades económicas que implica; sin embargo, al no haberse publicado hasta el momento los decretos relativos al período de inscripción, pueden adoptar el régimen obligatorio los siguientes:

- a) Los trabajadores de la industria familiar.
- b) Los profesionistas independientes.
- c) Comerciantes en pequeño.
- d) Artesanos.
- e) Trabajadores no asalariados.
- f) Ejidatarios, comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales en razón de fideicomisos.

- g) Ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios que estén sujetos a contratos de asociación o de otro género similar.
- h) Pequeños propietarios con más de 20 hectáreas, aún cuando estén organizados crediticiamente.
- i) Patrones personas físicas.
- j) Trabajadores domésticos.
- k) Los empleados gubernamentales a nivel estatal o municipal y organismos descentralizados no comprendidos en la Ley del ISSSTE o en otras Leyes.

En dicha incorporación, la Secretaría de hacienda queda solidariamente responsable. El pago de los gobiernos estatales o municipales se hará con cargo a los subsidios y participaciones en los ingresos Federales.

3.7. SEGUROS VOLUNTARIOS

La incorporación voluntaria al régimen obligatorio constituye una alternativa importante en el Seguro Social, ya que viene a crear el marco jurídico necesario para adherir a numerosos grupos de personas que hasta la fecha no han podido disfrutar de los beneficios que ofrece el sistema. Los seguros voluntarios se desarrollan en los estados o países que no tiene fuerza económica suficiente, ya que el carácter obligatorio en ocasiones no se puede obtener de todos los sectores de la sociedad por la falta de recursos.

Con esto es posible que, en tanto se expiden los decretos correspondientes, ciertos grupos de la población puedan incorporarse voluntariamente al régimen obligatorio, inscribiéndose en los períodos que fije el Instituto, mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en Ley.

Los sujetos de aseguramiento voluntario cotizarán en grupos fijos y por períodos completos, como se determine previamente en las disposiciones aplicables. Aceptada la inscripción por el Instituto, serán aplicables todas las normas del régimen obligatorio con las salvedades que establece la Ley. Sólo se pierde la calidad de asegurado si se dejan de tener las características que originan el mismo. Al abrirse los períodos de inscripción correspondiente, el Instituto como una medida de

protección, puede establecer plazos de espera para el disfrute de las prestaciones en especie del ramo del seguro de enfermedad y maternidad, los cuales en ningún caso podrán ser mayores de treinta días a partir de la fecha de inscripción. No procederá el aseguramiento voluntario, cuando de manera previsible se comprometa la eficacia de los servicios que el Instituto proporcione a los asegurados del régimen obligatorio.

A) DE LOS SEGUROS FACULTATIVOS

El instituto podrá contratar individual o colectivamente seguros facultativos en los siguientes casos:

a) Para proporcionar prestaciones en especie en el ramo de seguro de enfermedad y maternidad, a los familiares del propio asegurado que no estén protegidos por la Ley.

b) Para personas no comprendidas en los artículos 12 y 13 de la Ley, con la salvedad de trabajadores de la Entidad Federativa o Municipios y organismos e instituciones descentralizadas excluidas por la Ley o no comprendidos en otras Leyes o Decretos de Seguridad Social.

Cuando se trate de hijos de asegurados en el régimen obligatorio, mayores de 16 años y menores de 25, que no realicen

estudios en planteles del Sistema Educativo Nacional, las cuotas relativas se reducirán a un 50%.

B) DE LOS SEGUROS ADICIONALES

Asimismo, el Instituto podrá contratar Seguros Adicionales con patrones, a efecto de satisfacer las prestaciones económicas otorgadas en los contratos-ley o en los contratos colectivos de trabajo que pueden ser superiores a las establecidas por la Ley, de la misma naturaleza de las del régimen obligatorio.

Las condiciones superiores pactadas sobre las cuales pueden versar los convenios adicionales son:

- a) Disminución de la edad mínima para el disfrute.
- b) Aumento de las cuantías.
- c) Modificación del salario promedio base del cálculo.
- d) En general todas aquellas que se traduzcan en coberturas y prestaciones superiores a las legales

o en mejores condiciones de disfrute para los asegurados.

Las prestaciones económicas superiores únicamente corresponderán a los ramos de riesgos de trabajo, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, quedando exceptuado como consecuencia, el seguro de enfermedad y maternidad.

Tanto los Seguros Facultativos como los Adicionales, se organizan en una sección especial con contabilidad y administración de fondos separados de la correspondiente a los Seguros Obligatorios.

CAPITULO IV

PROPUESTA PARA CREAR UN SEGURO DE DESEMPLEO.

- 4.1. GENERALIDADES SOBRE EL DESEMPLEO
- 4.2. EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO
- 4.3. CONSIDERACIONES SOBRE LA PROPUESTA
- 4.4. PROPUESTA
- 4.5. MARCO ADMINISTRATIVO
 - A) INSTITUTO ADMINISTRADOR
 - B) COTIZACIONES
 - C) OBJETIVOS
- 4.6. INDIVIDUOS TUTELADOS
- 4.7. MONTO Y DURACION DE LAS PRESTACIONES
- 4.8. OFICINAS DE COLOCACION

CAPITULO IV

PROPUESTA PARA CREAR UN SEGURO DE DESEMPLEO

A través de la historia de México, nos podemos percatar del dinamismo con que se ha seguido la lucha constante por obtener mayores y mejores prestaciones de trabajo, sin importar diferenciación de sexo. Sintiendo la indispensable necesidad de conocer los antecedentes de los fenómenos sociales y económicos del desempleo, la evolución del derecho del trabajo, éste es el único medio que se tiene para satisfacerlo, pero cuando no se tiene, existe la necesidad de creación de un seguro de desempleo.

4.1. GENERALIDADES SOBRE EL DESEMPLEO

El desempleo existe desde la antigüedad, aunque no con las características de hoy. "La expansión colonial de Grecia y Roma se debió a la superpoblación, cuyo primer efecto era la falta de trabajo. A su vez, las frecuentes obras públicas de estas civilizaciones tenían por objeto el proporcionar trabajo y pan a las masas; pero en la época imperial de Roma, más de 400,000 personas eran alimentadas por cuenta del Estado. Esta situación de Roma contrastaba con la de Alejandría de hace más de

2,000 años, en que no había en realidad "parados", pues hasta el ciego y el físicamente impedido tenían un oficio con qué ganarse la vida. El mundo medieval sufre su aniquilación por la imposibilidad en que se halló la sociedad gremial y sus directores de proporcionar trabajo y pan a sus miembros, imposibilidad que tuvo su origen en que -como asienta Lassalle- "los estatutos gremiales determinaban el número de operarios que podía emplear cada maestro" y, en consecuencia, la parte de la población que excedía de este cupo, quedó desocupada".³⁵

La Revolución Industrial vino a favorecer ampliamente el desempleo, ya que las máquinas vinieron a sustituir al hombre, teniendo como consecuencias: el abaratamiento de la mano de obra y el surgimiento de la mano de obra descalificada.

Las definiciones de desempleo, en lo esencial, se asemejan a la adoptada por la Octava Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo, en Ginebra, en 1954, que dice: "persona apta para trabajar, en edad de hacerlo y que está sin empleo, pero que busca trabajo remunerado".³⁶ La parte final de esta definición (que busca empleo) ha sido objeto de muchas críticas porque existe cierta cantidad de personas sin empleo que están

³⁵ AGROMONTE, Roberto. "Principios de Sociología". Sexta Edición. Editorial Porrúa. México, 1993. pág. 333.

³⁶ BAIROCH, Raúl. "El Desempleo Urbano en los Países de Desarrollo". Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 1991. p. 1.

disponibles para trabajar, pero que no buscan trabajo. El hecho de que no se busque trabajo, no supone necesariamente que se tengan menores deseos de trabajar, sino que a veces, refleja simplemente, la convicción de que esa búsqueda es inútil. Si el número de este tipo de desempleados se incluyese entre los disponibles, las tasas de desempleo serían aún más elevadas.

Agromonte nos define al desempleo como "la ausencia de trabajo remunerado no imputable a la voluntad del parado (desempleado), a diferencia de lo que ocurre con el vago".³⁷

De esta definición se deduce que el desempleo, es la antítesis del empleo.

El artículo 80. de nuestra Ley Federal del Trabajo, lo define "como toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión y oficio".

El Maestro Roberto Agromonte en su libro "Principios de Sociología", clasifica al desempleo en cíclico, tecnológico, estacional y friccional.³⁸

³⁷ AGROMONTE. Op. Cit., p. 334.

³⁸ AGROMONTE. Idea. p. 335.

a) Desempleo Cíclico.- Se dice que en la economía de una nación, ocurren ciclos formados por períodos de prosperidad (hay consumo, expansión de la industria, producción, demanda de materia prima, tierra, capital y trabajo) y por períodos de depresión económica (las mercancías se quedan en las tiendas, los pedidos disminuyen, se restringen las compras, hay permisos y miseria); ambos períodos se van alternando, por lo que el desempleo (depresión), ocurre alternativo con el empleo (prosperidad), así, dentro del ciclo económico se da el empleo cíclico.

b) Desempleo Tecnológico.- Es aquel que se produce debido a la sustitución del trabajo neuromuscular por el de la máquina, o a la disminución del trabajo personal a causa de la eficiencia lograda a virtud de la invención de nuevas máquinas.

c) Desempleo Estacional.- Es aquél que está supeditado a cada una de las cuatro estaciones del año que influyen en las diversas actividades humanas creando períodos alternativos de actividad fabril y cesación del trabajo. Fairchild, enumera tres clases de desempleo estacional: la primera clase, está determinada por la naturaleza misma de las actividades agrícolas (zafra azucarera); la segunda, está determinada por aquellas industrias que tienen actividades supeditadas a las modas y la tercera clase, se debe a las festividades que tienen períodos fijos en el calendario.

d) Desempleo Friccional.- Tienen como causas las imperfecciones en el funcionamiento del mercado de trabajo, esto es, la falta de información con respecto a donde conseguir trabajo, imposibilidad de trasladarse al lugar en que se ofrece y al tiempo dispendiado en el cambio de un empleo a otro.

Los efectos que causa el desempleo en la dignidad de la persona, son variados, podemos citar el efecto psicológico que es muy grave, ya que el sujeto desempleado no es uno, sino muchos y de diversos estratos sociales con lo que resulta fácil entender el problema social que se crea.

Ante la crisis que provoca el desempleo, se producen efectos sociales como: delincuencia, mendicidad, falta de instrucción escolar, emigración, especialmente de campesinos a los Estados Unidos de Norteamérica; concentración excesiva de familias campesinas en las grandes ciudades, falta de vivienda, vendedores ambulantes, entre muchos otros.

Los efectos económicos los padece tanto el desempleado como quienes dependen de ellos; el desempleo y el subempleo, presionan hacia un estancamiento de la economía.

También en el aspecto político se reflejan los efectos del desempleo. Los trabajadores desempleados, ante el infortunio, se ven obligados a solicitar ayuda al gobierno, sin

embargo, ante la impotencia de éste para resolver el problema, la población va perdiendo la confianza en el gobierno, ya que no aceptan que la responsabilidad ante tal problema, no corresponde únicamente al Estado, sino también a los demás sectores productivos del País.

El problema es complejo y las circunstancias coyunturales hacen más difícil su solución. Pero ello no autoriza a ignorarlo, ni siquiera a postergarlo, por lo que no podemos dudar que la seguridad social es un elemento indispensable de la paz interna, porque constituye, por su amplitud y por la fuerza de su acción, uno de los más poderosos factores de transformación de las sociedades contemporáneas, ya que a la seguridad social, se le debe de atribuir la protección del empleo, la de los salarios, o el régimen de precios garantizados a las industrias o a los productores agrícolas.

Por lo tanto la política de la seguridad social plantea más problemas que los que resuelve.

Las transformaciones de estructuras jurídicas no bastan, ya que es necesario la transformación en el orden sociológico.

Considerado este orden sociológico, desde el punto de vista de los sujetos, ya que la política de seguridad social

tiende a dar a cada miembro de la sociedad, los medios de existencia que le son necesarios.

Tomando en consideración que si se ve en el principio de que a cada uno según sus necesidades o a necesidad igual salario igual, un trazo característico del socialismo, la seguridad social no representa nada menos que una tentativa de colectivizar las necesidades, manteniendo un régimen de apropiación privada de los bienes.

Por el mismo hecho y en la medida que tiende a liberar al hombre de las presiones que hace pesar sobre él la necesidad, la seguridad social tiende al advenimiento de una libertad real y no solamente formal; ella aparece con la condición de una verdadera democracia.

Sería insensato e irresponsable olvidar o subestimar la importancia que un programa serio y eficiente de seguridad social tiene para lograr en el país el tránsito del subdesarrollo al desarrollo, entendiendo éste, como la participación de todo el hombre y a todos los hombres en el proceso económico, social, cultural y político.

4.2. EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

A partir del 1o. de mayo de 1992, funciona en nuestro país, el Sistema de Ahorro para el Retiro, (SAR). Es la primera de las dos reformas que ha tenido la Ley del Seguro Social en lo que va de este año; en la segunda, de fecha 4 de junio del mismo año, se reformó el artículo 168 de la misma Ley incrementándose las pensiones a que se refiere, a un 95% del salario mínimo general que rija para el Distrito Federal.

Para que operara el SAR se adicionaron y reformaron varios artículos de la Ley de la materia, se adicionaron dos capítulos: "Del Seguro de Retiro" con los artículos: el V BIS en el Título Segundo de la Ley denominado "Del Seguro de Retiro" con los artículos del 183-A al 183-S y el capítulo V BIS en el Título Quinto denominado "Del Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro" con los artículos del 258-F al 258-H, estos últimos actualmente derogados, en virtud de la publicación de la ley para la coordinación de los sistemas de ahorro para el retiro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de julio de 1994.

La idea del SAR, es que cada trabajador, sujeto de aseguramiento obligatorio, tenga una cuenta individual en un Banco, en la que se depositarán dos aportaciones a cargo del patrón: una del 2% del salario integrado del trabajador para el

fondo de retiro y otra del 5% relativa al Infonavit. Es decir, en la cuenta individual del trabajador habrá dos subcuentas: una de ahorro para cuando se retire y otra para el fondo de financiamiento a la vivienda.

Aunque la iniciativa prevé una especie de Seguro de Desempleo, cuando permite que del 2% que servirá para formar el fondo de retiro de cada trabajador, éste podrá obtener hasta el diez por ciento de su saldo en caso de desempleo. Pero la bondad de la iniciativa, se acaba con las cifras si un trabajador que gana un millón de pesos al mes, interrumpe su relación laboral al décimo año, habrá acumulado no más de 8 millones de pesos, considerando un rendimiento real anual del 4%, de esta suma, sólo podrá disponer de ochocientos mil pesos para sobrevivir en lo que encuentra trabajo.

Nada menos parecido a un Seguro de Desempleo.

4.3. CONSIDERACIONES SOBRE LA PROPUESTA

El gran problema del desempleo en México, debe ser atendido por el Gobierno, porque este fenómeno ocasiona grandes desajustes sociales y económicos. México es considerado como un País demográficamente joven: de un total de 81'249,645

habitantes, según el XI Censo Nacional de Población y Vivienda, 31'146,504 son menores de 15 años.

Considero que estamos a tiempo de implantar en nuestro país un Seguro de Desempleo para que en unos años más, ya en pleno funcionamiento, se prevenga en la mayor parte posible, las consecuencias del desempleo. Hasta ahora, el problema ha sido considerado en nuestro país como un problema individual; cuando se presenta, el afectado tiene que enfrentarlo como un problema personal, siendo que las causas del desempleo no son responsabilidad del afectado y sus consecuencias recaen a nivel sociedad.

Si tomamos en cuenta que cada trabajador actualmente es un desempleado en potencia, la cifra es alarmante; la población económicamente activa en 1990, se conformó de 24'063,283 personas, aproximadamente un 29% de la población total, de las que dependen el resto de los habitantes del País.

Considerando que todo individuo en edad de trabajar y de acuerdo con su capacidad, debe contar con un empleo digno para satisfacer sus necesidades y las de su familia, y que en el momento menos oportuno y por causas ajenas a él se encuentra de pronto sin empleo, es justo que de una manera solidaria se le proporcione temporalmente, una cantidad que satisfaga sus necesidades más urgentes, que se le ayude a conseguir un nuevo

empleo para que pueda seguir cotizando y así, llegado el momento, proporcione la ayuda necesaria a los demás trabajadores que, por desgracia, continuamente se están quedando sin su empleo.

A partir de ahora utilizaremos continuamente el término "desempleado", que para efectos de nuestra propuesta, será aquél trabajador que ya contaba con una ocupación fija, remunerada de acuerdo con la Ley y que por causas ajenas a su voluntad, se encuentra de pronto sin empleo; luego entonces, el objetivo de nuestra propuesta, será todo trabajador que por causas no imputables a él, se convierta en desempleado.

4.4. PROPUESTA

La idea principal de esta propuesta, es dotar al desempleado de los medios indispensables para superar esa situación que se supone debe ser transitorio y que en la mayoría de los casos se vuelve permanente.

Tomando en cuenta lo anterior y considerando que la Seguridad Social es dinámica por excelencia, no puede agotarse con las prestaciones establecidas hasta el momento. Debemos aspirar a una sociedad solidaria y ello implica constantes esfuerzos para satisfacer las necesidades de las clases más desprotegidas. La dinámica transformación de nuestro país, exige

la mejoría y ampliación del régimen de Seguridad Social en los textos legales, por lo que propongo que nuestra Ley del Seguro Social incluya un Seguro de Desempleo en el régimen obligatorio.

La propuesta de prever un Seguro de Desempleo, responde principalmente a la necesidad de contar con los recursos necesarios para satisfacer las necesidades más urgentes del trabajador y su familia al momento que se encuentre desempleado.

La aplicación de este Seguro debe ser muy estricta, pues se trata de resolver un problema, pero conscientes de que el trabajador debe comprometerse a buscar un nuevo empleo y además capacitarse para ello, auxiliado por las oficinas de Colocación que deben ser creadas por el Estado, con lo que tendríamos como resultado, el aprovechamiento al máximo de la mano de obra existente en el país, ya que además de ser abundante; debe ser calificada.

El Seguro de Desempleo propuesto, sería un elemento importante para lograr la estabilidad económica que necesita el país, ya que el problema del desempleo representa un grave problema social y económico. El artículo 123 Constitucional consagra el derecho social de toda persona "a un trabajo digno y socialmente útil" y para lo cual propone promover la creación de empleos.

El Seguro de Desempleo que proponemos, deberá apoyarse en las Oficinas de Colocación, las que tendrán un doble carácter; capacitar a los desempleados y coordinarse con el Servicio Nacional de Empleo, para lograr el mayor número de colocación de desempleados que soliciten el servicio y que de acuerdo a la fracción XXV del artículo 123 de la Constitución, será gratuito.

Es necesario que contemos en México con una prestación más de Seguridad Social de la dimensión e importancia de un Seguro de Desempleo Obligatorio para que el problema del desempleo, sea afrontado por el Estado, con lo que se modificaría la forma en que actualmente, se enfrenta este problema: al darse el problema, el afectado lo afronta en forma personal, no obstante que el mismo repercute a nivel nacional.

Para el funcionamiento del Seguro propuesto, se sugiere lo siguiente:

4.5. MARCO ADMINISTRATIVO

A) INSTITUTO ADMINISTRADOR

Dada la importancia de este proyecto y teniendo en cuenta que un descuido traería como consecuencia el fracaso o ineficiencia de las actividades, propongo que sea el Instituto

Mexicano del Seguro Social, el encargado de administrar este Seguro.

El IMSS es un organismo público, descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para cobrarlos y percibirlos, es el instrumento básico de la Seguridad Social en nuestro país. Por todo esto y por la experiencia y el sentido que tiene el Instituto, considero que es el indicado para que se haga cargo de operar este Seguro de Desempleo, además de que la participación tripartita del Instituto, sería necesaria en el proyecto.

B) COTIZACIONES

En este aspecto deben aplicarse los criterios de solidaridad social; debe recurrirse, como en nuestro modelo de Seguridad Social, al modelo tripartita: el aporte del capital es necesario; el Estado cuyas políticas resultan en el aumento o disminución del desempleo, debe participar en su financiamiento, a través del gasto público, no obstante, los obreros tampoco pueden ser ajenos a él.

Se propone un 5% del total del importe del salario diario del trabajador para el importe del Seguro de Desempleo, distribuido de la siguiente forma:

1.- La aportación o pago del 30% a cargo de los patrones que equivale al 1.5% del total del salario.

2.- Un pago del 60% a cargo del Estado, equivalente al 3% del monto total del salario.

3.- Un pago del 10% a cargo del trabajador, que representa el 0.5% del total del salario.

C) OBJETIVOS

De manera general podríamos señalar como objetivos del IMSS en la administración de este proyecto.

- La creación del Fondo del Seguro Nacional de Desempleo. Acaso nunca se insista lo bastante en señalar las características de la seguridad social ya que es para promover el mejoramiento social y moral de la sociedad, entre las unidades deficientemente dotadas desde el punto de vista económico, que integran siempre la mayoría en todos los grupos humanos.

No se trata en ningún modo de llenar un objeto de beneficencia o de caridad pública, sino satisfacer los accidentes y las deficiencias que puedan presentarse en cualquier falla del equilibrio que debe reinar en las relaciones armónicas de un grupo social, para contrarrestar asimismo los desequilibrios de carácter netamente económico.

Estos fondos que se crean para el Seguro Nacional de Desempleo, se van formando con las aportaciones anteriormente señaladas y que a largo tiempo se llega a acumular y que en ningún caso implican un sacrificio para la creación de dichos fondos.

- El pago del Seguro de Desempleo en la forma y términos que se señalan. Es muy interesante de puntualizar el carácter que tiene éste fondo, desde el momento en que se le fija la misión de reparar daños individuales, tomando en consideración que el trabajador es ante todo un consumidor, fácilmente se comprenderá que a partir del momento en que carezca de ingresos, todas sus actividades de consumo o quedarán en suspenso o sufrirán un descenso que indiscutiblemente trascienda en perjuicio de los intereses colectivos.

Pero si como apuntábamos anteriormente se hace en forma regular el pago del seguro del desempleo durante el tiempo de prestación de sus servicios personales, en el momento en que

quede desempleado en ese momento contará con el Seguro de Desempleo.

- La obtención de los recursos necesarios para sus gastos de operación. Independientemente de los ingresos que el IMSS tiene establecidos por los servicios y derechos, así como los apoyos federales, los cuales en gran medida no son suficientes para el cumplimiento de los diversos programas de desarrollo que se pretenden establecer en el IMSS, es recomendable que el IMSS busque una participación del sector privado en forma conjunta, con la finalidad de obtener recursos para sus gastos de operación.

Además de que no debemos de olvidar que tiene carácter de organismo fiscal autónomo el Instituto Mexicano del Seguro Social, por expresa designación de la ley respectiva (art. 268) y de que le corresponde la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, que le corresponden como aportes, intereses moratorios y capitales constitutivos; así nos permitimos transcribir el artículo 268 de la Ley del Seguro Social que a la letra dice:

Artículo 268.- "Para los efectos del artículo anterior, el Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida,

cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente ley y sus disposiciones reglamentarias".

Por lo tanto "Se llaman organismos fiscales autónomos a los organismos públicos descentralizados que tienen el carácter de autoridades fiscales para la realización de sus atribuciones".

39

Por otra parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que "la circunstancia de que el art. 135 de la anterior Ley del Seguro Social (cuyo contenido normativo reproducen sustancialmente, los arts. 267, 268 y 271 de la vigente Ley) otorgue al Instituto Mexicano del Seguro Social la calidad de organismo fiscal autónomo y que, como tal, tenga facultades para realizar actos de naturaleza jurídica que afectan la esfera de los particulares, así como imponer a éstos el acatamiento de sus determinaciones, sólo significa que en este limitado ámbito de su actuación y precisamente para las finalidades previstas por el mencionado precepto legal, está investido del carácter de autoridad. Estas atribuciones que se han considerado necesarias para el resguardo de la eficaz prestación del servicio público obligatorio que le compete, en nada modifican su intrínseca estructura legal de organismo público-descentralizado con personalidad jurídica propia, y por

39 GARZA, Sergio Francisco de la. "Derecho Financiero Mexicano". Décima Octava Edición. Editorial Porrúa. México, 1994. p. 76.

lo tanto, como entidad separada de la administración central". (Informe del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1973, 2ª parte, p. 116, AD 1262/69, Instituto Mexicano del Seguro Social, 25-IV-73. V. Jurisprudencia tesis 239, p. 290, compilación de 1965, 3ª parte, 2ª Sala, Seguro Social, el Instituto Mexicano del, es autoridad).

- La creación de nuevos empleos. Ya no sería un acto de beneficencia o una donación graciosa para la redención de los pecados, sino un derecho de los trabajadores, cuyo fundamento, según todo lo expuesto, sería una de las finalidades urgentes de la vida social, y cuya fórmula se puede expresar diciendo que todo trabajador, sujeto de una relación de trabajo, tiene derecho, cuando sobrevenga una circunstancia que le impida cumplir su trabajo, a que la sociedad le proporcione los recursos económicos necesarios para que pueda continuar gozando de la misma condición de vida que disfruta y a que se le preste la atención conveniente para su curación y rehabilitación, así como proporcionarle un empleo, porque quien cumple el deber que tiene todo ser social de entregar su trabajo en beneficio de la sociedad, que es tanto como decir todos los hombres que la integran, tiene el derecho de que estos todos, que son la sociedad, cumplan su deber de satisfacer la necesidad total, presente y futura de sus trabajadores.

Por lo que como apuntábamos anteriormente la previsión social es, ante todo, un derecho del trabajador, pero constituye también un deber, o bien, como derecho imperativo, la previsión social no depende de la voluntad de los trabajadores. En consecuencia, ningún trabajador puede oponerse a que se le inscriba en los registros de la institución, o lo que es igual, la renuncia a formar parte del sistema o a recibir sus beneficios no produce ningún efecto, por lo que puede decirse de ella que es inexistente. Esta misma imperatividad de las normas da por resultado que el convenio entre el trabajador y el empresario que tienda a evitar la aplicación de las normas, carece igualmente de eficacia.

Por lo tanto la previsión social sólo puede concebirse y sobre todo realizarse, al través de uno o varios organismos sociales -término que usamos para no emplear el de organismos públicos- que tengan a su cargo la recepción y cobro de las aportaciones de las personas que deban contribuir al sostenimiento de la institución y la cobertura de las indemnizaciones y servicios que deban prestarse a los trabajadores, así como para la creación de empleos. Resulta innecesario insistir en la justificación de este deber de los empresarios: la contribución que aportan a la previsión social no es sino aquella parte de la retribución del trabajo que se destina a asegurar el futuro de los hombres.

4.6. INDIVIDUOS TUTELADOS

Aunque sería lo deseable, por el momento no puede pensarse en un Seguro de Desempleo que abarque la totalidad de los desempleados y subempleados del país. Según algunos cálculos, éstos constituyen poco menos de la mitad de la población ocupada. La inmensidad de la carga económica requerida para otorgarles este beneficio hace que, por el momento no sea factible. Por ello se hace necesario el establecimiento de requisitos.

Partiendo de la idea de que todo trabajador es un desempleado en potencia, ya que en el momento en que se termine la relación de trabajo, aparece la necesidad de protección; sin embargo, para no caer en situaciones viciosas, este tipo de Seguro debe contar con ciertos criterios de selección para cumplir con la finalidad social que se pretende. En el momento en que se dé la situación de emergencia debe tratar de resolverse aplicando criterios que busquen la equidad y vengan a constituir un apoyo en la solución del problema pero evitando que los trabajadores vean en él una forma para resolver sus necesidades sin preocuparse por obtener empleo.

Anotamos a continuación algunos puntos que consideramos, deben tomarse en cuenta para establecer el criterio selectivo:

10.- Que el trabajador haya cotizado un mínimo de 52 semanas en dicho Seguro.

El costo de este Seguro es elevado, por lo que no tratándose de un Instituto de beneficencia pública, es necesaria una aportación al pago del Seguro por parte del Trabajador, de cuando menos el mínimo de tiempo señalado.

Como lo señalábamos anteriormente, cabe agregar que las aportaciones de los trabajadores y de los empresarios pasan a integrar un fondo común, que bien puede denominarse impersonal, y del que debe además decirse que no pertenece a ningún trabajador individualmente considerado, sino que es un patrimonio social destinado a la realización de un fin: la creación de un Seguro de Desempleo.

Pues no debemos olvidar que no obstante lo cual han cotizado y tendrán que continuar cotizando, pues sus aportaciones no están destinadas exclusivamente a los trabajadores que prestan en ellas sus servicios, sino a todas las personas, presentes o futuras, cualquiera sea la empresa a la que entreguen su energía de trabajo, que resulten víctimas del desempleo.

20.- Que el trabajador se encuentre dentro de los lineamientos de la Ley Federal del Trabajo.

Esto es, que corresponda al concepto efectivamente de trabajador sujeto a una jornada de trabajo recibiendo un salario determinado y que no se trate de alguna prestación de servicios diversos que no estén regulados precisamente por la Ley Laboral.

3o.- Demostrar que la pérdida del empleo no fue por causas imputables al trabajador.

Es decir, que no haya incurrido en alguna de las contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo.

4o.- Que se inscriba en las Oficinas de Colocación en un plazo no mayor de 30 días posteriores al de la pérdida del empleo.

5o.- Que sea una persona apta para desempeñar algún empleo.

6o.- Que compruebe, por medio de la oficina de Colocación, que no existe una vacante en la que pueda ser empleado.

7o.- Que asista a la capacitación que se otorgue por parte de las Oficinas de Colocación, para en posibilidad de obtener un nuevo empleo en la primera oportunidad.

80.- Que no se encuentre disfrutando ya de alguna de las coberturas que proporciona nuestra Ley del Seguro Social.

Es decir, que no sea un trabajador jubilado, pensionado o incapacitado, los cuales cuentan ya con una solución de Seguridad Social, contenidas en la Ley de la materia.

90.- Que no sea un trabajador eventual.

Es decir, que no sea una persona que tiene apenas cumplido un contrato de trabajo de treinta días y que una vez cumplido el término de dicho contrato, tenga asegurada la bolsa de trabajo; porque en este supuesto sí se trata de un trabajador eventual.

4.7. MONTO Y DURACION DE LAS PRESTACIONES

Se trata de cubrir una contingencia, un hecho accidental, no de solventar permanentemente las necesidades económicas del desempleado.

Su cobertura sería limitada. Es decir, no se cubrirá el 100% del salario que percibía antes del despido, sino que operaría de acuerdo con una escala establecida después de la realización de estudios amplios. Si analizamos la estructura de

nuestra población trabajadora, nos encontramos con que una parte considerable de la misma (más o menos el 60%) se ubica en torno a la línea del salario mínimo legal.

Teniendo como punto de referencia lo logrado hasta ahora en otros países que proporcionan a sus trabajadores un Seguro de Desempleo, el monto de las prestaciones en dinero, se sugiere sean en proporción al importe del salario promedio del trabajador, fijándose como máximo el 70% del salario percibido. El porcentaje disminuiría para los salarios altos hasta un mínimo del 40%. Aunque los porcentajes sean menores, se calcula una cantidad en pesos, más o menos equivalente, que bastaría para cubrir los gastos más urgentes.

Aunque lo ideal sería cubrir el 100% del salario que percibía ya que no debemos olvidar que la capacitación profesional, el servicio del empleo y la política habitacional, entre otros, determinan no solamente el futuro, sino también el presente de los hombres.

El Seguro empezaría a cubrirse a partir del mes siguiente de la pérdida del empleo y después de cumplir con los requisitos que se establezcan. Proponemos que opere un máximo de cuatro meses, pues lo consideramos un tiempo razonable que permite al desempleado obtener un nuevo trabajo. Esto desde luego, está sujeto a los cálculos actuariales respectivos, que

son los que vendrían a determinar en forma definitiva, los porcentajes y los tiempos en que operaría el Seguro de Desempleo.

4.8. OFICINAS DE COLOCACION

En nuestros días, particularmente en el Derecho Mexicano, hablamos de dos fuentes de la seguridad social, que es la impuesta por una norma constitucional o legal y la que tiene su origen en los contratos colectivos, pero en las dos hipótesis la idea es la misma: la seguridad futura del trabajo.

Así tenemos que señala el Artículo 123 Constitucional.- "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley".

"Fracción XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular".

"En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia".

Si bien es cierto que el Artículo 123 de la Constitución General de la República, contempla el Servicio Nacional de Empleo, lo hace desde un punto de vista general y a nivel nacional. Si el objetivo del presente trabajo es lograr que el desempleado que reciba el beneficio del Seguro propuesto, obtenga a la menor brevedad posible un empleo que le permita, por un lado realizarse como persona y por otro, cesar el pago del seguro para que pueda ser destinado a cubrir las necesidades de otros trabajadores cuando lo necesiten, consideramos que deben existir dentro del Sistema Regulator del Seguro de Desempleo, Oficinas de Colocación, que en forma coordinada con el Servicio Nacional de Empleo, cuenten con Bolsas de Trabajo, privadas o bien de carácter oficial, que hagan factible la vigilancia y el eficaz cumplimiento de las disposiciones del Seguro de Desempleo.

Por lo anteriormente manifestado se propone la adición de un capítulo cuya denominación sería: "DEL SEGURO DEL DESEMPLEO" y en el cual se contendrá como mínimo los siguientes Artículos:

"ARTICULO 1o.- Los trabajadores y patronos están obligados a enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social, el importe de las cuotas correspondientes al ramo del desempleo, mediante la constitución de depósitos en dinero, que será destinado a la creación de un fondo para el desempleo, en la forma y términos señalados en el presente capítulo".

"ARTICULO 2o.- Las cuotas a que se refiere el artículo anterior, serán por el importe equivalente a dos por ciento del salario base de cotización del trabajador, que serán cubiertas por éstos y los patrones".

"La distribución será del 1.5 por ciento a cargo del patrón y el 0.5 por ciento a cargo del trabajador".

"Artículo 3o.- Las cuotas que reciba el Instituto Mexicano del Seguro Social, se deberán de depositar a más tardar al cuarto día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción, en la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto Mexicano del Seguro Social, el propio Banco de México, actuando por cuenta del mencionado Instituto, deberá invertir dichos recursos en la creación de fuentes de trabajo".

"Artículo 4o.- Durante el tiempo en que el trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral, tendrá derecho a:

"I.- Un seguro de desempleo por cuatro meses, contados a partir de la decisión del otorgamiento de dicho seguro";

"II.- Contar con capacitación durante este tiempo, por parte de las oficinas de colocación"; y

"III.- Demás derechos que le otorgue la presente ley y disposiciones reglamentarias".

"Artículo 5o._ El trabajador debe inscribirse previamente en el servicio Nacional de Empleo, para que al solicitar el servicio, ya como trabajador desempleado, pueda ser ubicado en un nuevo trabajo".

"El servicio Nacional de Empleo, deberá llevar también una relación de las vacantes que existan en todas las fuentes de trabajo".

"Transcurridos máximo los treinta días de espera, el Instituto Mexicano del Seguro Social, deberá otorgar al desempleado el subsidio".

"Artículo 6o.- Las oficinas de colocación, dependerán directamente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por lo que son un elemento fundamental para lograr una adecuada aplicación del seguro del desempleo y por lo tanto su objetivo sería el de fomentar el empleo, buscando encontrar una solución a un problema que debe ser transitorio, colaborando para que el desempleado obtenga un nuevo trabajo en el que continúe desarrollando sus aptitudes y obteniendo el ingreso necesario para el sostenimiento decoroso de él mismo y de su familia".

El desarrollo del presente trabajo, nos ha hecho reflexionar y tener en cuenta las siguientes:

CONSIDERACIONES FINALES

Consideramos que con la constitución del seguro del desempleado, se busca un elemento básico que proporcione el apoyo económico a los trabajadores.

Consideramos que el objeto fundamental del seguro del desempleo, es fomentar el desarrollo organizado, lo que implica un reto al tratar de combinar adecuadamente el impulso y el equilibrio de todos los sectores de la producción.

Consideramos que al coordinar el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Seguro del Desempleo, se recobraría la capacidad de crecimiento económico.

Consideramos que al recuperarse la capacidad del crecimiento económico, se generarían empleos con base en un cambio estructural que conduzca al fortalecimiento del país.

Consideramos que el objetivo primordial de la creación del seguro del desempleo, es lograr una política de desarrollo a nivel Nacional con base a la capacitación de los trabajadores.

Consideramos que una vez capacitados los trabajadores, se podrá distribuir la inversión, para que se convierta en el generador de un mayor desarrollo económico que requiere el país.

Consideramos que de esta manera se puede evitar el empobrecimiento de la clase trabajadora, en detrimento de la familia mexicana.

Consideramos que con lo anterior se crearían condiciones para la retención de la población en sus lugares de origen.

Consideramos que no se deben de implementar sistemas de control de este seguro del desempleo, con aparatos burocráticos que obstruyan la agilización de los recursos económicos, lo que daría como resultado un mal comienzo operativo.

La elaboración de la presente tesis, y de las consideraciones anteriores nos han llevado a las siguientes:

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- A nivel mundial, la Seguridad Social se consolida a través de las Leyes e Instituciones que cada país, va creando en beneficio de sus habitantes.

SEGUNDA.- En México, la Seguridad Social adquirió su carácter eminentemente jurídico con la promulgación de la Constitución de 1917, al quedar inscrita en los enunciados del artículo 123. Con este trascendental precepto legal, se iniciaron los principios reguladores de la Seguridad Social de nuestros días.

TERCERA.- El Instituto Mexicano del Seguro Social constituye un instrumento esencial en la protección y el bienestar de la clase trabajadora y sus familias, sin embargo, el alto costo que representa la Seguridad Social, ha retrasado una cobertura más amplia por parte del Instituto, para que logremos una Seguridad Social razonablemente satisfactoria.

CUARTA.- La previsión de un Seguro de Desempleo, responde básicamente a la necesidad de los trabajadores, de contar con los recursos económicos necesarios al momento en que, por causas ajenas a él, quede desempleado.

QUINTA.- El desempleado es uno de los problemas sociales más importantes de nuestro tiempo y de nuestro país, que trae consecuencias de tipo económico, social e incluso, de tipo familiar, por lo que debe ser motivo de atención no sólo por parte de los sectores productivos del país, sino también de parte de todos los estudiosos de las Ciencias Sociales, para buscar soluciones a este problema.

SEXTA.- Sería oportuno y viable tomar medidas para que los actuales trabajadores y los del mañana, en caso de convertirse en desempleados, cuenten con el incentivo económico que los motive a reincorporarse a la vida productiva, haciendo de este problema una situación temporal y no permanente, como en la mayoría de los casos ocurre actualmente.

SEPTIMA.- Si bien es cierto que esta propuesta por sí sola es insuficiente y no resuelve de manera total la problemática de los desempleados, al menos constituye un paso tendiente a buscar, en un mediano plazo, una solución global a tan preocupante problema, que no ponga en peligro el equilibrio social.

OCTAVA.- Se propone la adición de un capítulo en la Ley del Seguro Social, cuya denominación sería: "DEL SEGURO DEL DESEMPLEO" y en el cual se contendrá como mínimo los siguientes Artículos:

"ARTICULO 1o.- Los trabajadores y patrones están obligados a enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social, el importe de las cuotas correspondientes al ramo del desempleo, mediante la constitución de depósitos en dinero, que será destinado a la creación de un fondo para el desempleo, en la forma y términos señalados en el presente capítulo".

"ARTICULO 2o.- Las cuotas a que se refiere el artículo anterior, serán por el importe equivalente a dos por ciento del salario base de cotización del trabajador, que serán cubiertas por éstos y los patrones".

"La distribución será del 1.5 por ciento a cargo del patrón y el 0.5 por ciento a cargo del trabajador".

"Artículo 3o.- Las cuotas que reciba el Instituto Mexicano del Seguro Social, se deberán de depositar a más tardar al cuarto día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción, en la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto Mexicano del Seguro Social, el propio Banco de México, actuando por cuenta del mencionado Instituto, deberá invertir dichos recursos en la creación de fuentes de trabajo".

"Artículo 4o.- Durante el tiempo en que el trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral, tendrá derecho a:

"I.- Un seguro de desempleo por cuatro meses, contados a partir de la decisión del otorgamiento de dicho seguro";

"II.- Contar con capacitación durante este tiempo, por parte de las oficinas de colocación"; y

"III.- Demás derechos que le otorgue la presente ley y disposiciones reglamentarias".

"Artículo 5o._ El trabajador debe inscribirse previamente en el servicio Nacional de Empleo, para que al solicitar el servicio, ya como trabajador desempleado, pueda ser ubicado en un nuevo trabajo".

"El servicio Nacional de Empleo, deberá llevar también una relación de las vacantes que existan en todas las fuentes de trabajo".

"Transcurridos máximo los treinta días de espera, el Instituto Mexicano del Seguro Social, deberá otorgar al desempleado el subsidio".

"Artículo 6o.- Las oficinas de colocación, dependerán directamente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por lo que son un elemento fundamental para lograr una adecuada aplicación del seguro del desempleo y por lo tanto su objetivo

sería el de fomentar el empleo, buscando encontrar una solución a un problema que debe ser transitorio, colaborando para que el desempleado obtenga un nuevo trabajo en el que continúe desarrollando sus aptitudes y obteniendo el ingreso necesario para el sostenimiento decoroso de él mismo y de su familia".

B I B L I O G R A F I A

- AGROMONTE, ROBERTO. "Principios de Sociología". Sexta Edición. Editorial Porrúa, México, 1993.
- ALVAREZ AMEZQUITA, José; E. BUSTAMANTE, Miguel. "Historia de la Salubridad en México". Tomo I. Décima Segunda Edición. Editado por la S.S.A. México, 1992.
- ARANGIO RUIZ, V. "Historia del Derecho Romano". Vigésima Edición. Editorial Reus. Madrid, 1993.
- ARCE CANO, Gustavo. "De los Seguros Sociales a la Seguridad Social". Décima Primera Edición. Editorial Porrúa. México, 1993.
- BAIROCH, Paul. "El Desempleo Urbano en los Países de Desarrollo". Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 1991.
- BUEN LOZANO, Néstor De. "Derecho del Trabajo". Tomo I. Novena Edición. Editorial Porrúa. México, 1994.
- BURGOA, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Vigésima Séptima Edición. Editorial Porrúa. México, 1995.
- CAMPILLO SAINZ, José. "Los Derechos Sociales". Tomo CLX. Número 2238. U.N.A.M. Julio-Diciembre. México, 1991.
- CASTAN TOBEÑAS, José. "La Socialización del Derecho y su Actual Panorama". Vigésima Edición. Editorial Depalma. Madrid, 1995.
- GARZA, Sergio Francisco De La. "Derecho Financiero Mexicano". Décima Octava Edición. Editorial Porrúa. México, 1994.

GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. "El Derecho de la Asistencia y el Bienestar Social". Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo CLX. No. 2238. U.N.A.M. Julio-Diciembre. México 1991.

LASTRA LASTRA, José Manuel. "Derecho Sindical". Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 1993.

LOMBERA PALLARES, Enrique; COHEN, Noemí; B. MACOTELA, Catherine. "La Seguridad Social en el Proceso de Cambio Internacional". Décima Primera Edición. Editado por el I.M.S.S. México, 1991.

TENA SUCK, Rafael. "Derecho Procesal del Trabajo". Tomo II. Tercera Edición. Editorial Trillas. México, 1991.

TENA SUCK, Rafael e ITALO, Hugo. "Derecho de la Seguridad Social". Primera Edición. Editorial Pac-Mex. México, 1991.

TRUEBA URBINA, Alberto. "Derecho Social Mexicano". Editorial Porrúa. México, 1992.

VON MAYER, Roberto. "Historia del Derecho Romano". Traducción de Wenceslao Roces. Décima Segunda Edición. Editorial Labor. Barcelona, 1990.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

ARISTOTELES. "Política". Versión Española de Antonio Gómez Robledo. Cuarta Edición. Colección Sepan Cuantos. Número 70. Editorial Porrúa. México, 1975.

CANTU, César. "Historia Universal". T. VIII. Editorial Goso Hermanos. Barcelona, España. 1970.

COULANGES, Foustel De. "La Ciudad Antigua". Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México, 1980.

DURANT, Will. "La Vida en Grecia". Editorial Sudamericana. Buenos Aires, Argentina. 1960.

PLATON. "Las Leyes. Epinomías. El Político". Cuarta Edición. Colección Sepan Cuantos. Número 139. Editorial Porrúa. México, 1976.

VALADEZ, Diego. Compilador. "Antología de Textos sobre la Independencia y la Libertad". Editado por el P.R.I. México, 1987.

ZERTUCHE NUÑEZ, Fernando. Compilador. "Antología sobre Hombres, Planes e Ideas; los Principales Protagonistas de la Revolución Mexicana". Editado por el P.R.I. México, 1987.

OTRAS FUENTES ESPECIALIZADAS

Boletín Internacional de la Seguridad Social. Ciudad de la Angostura. Junio de 1951.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXIII. Editorial Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, 1967.

XI Censo General de Población y Vivienda. Perfil Sociodemográfico. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México, 1994.

Revista Proceso. Semanario de Información y Análisis. Director Julio Scherer García. Número 798. 17 de Febrero de 1992. México.

Testimonios. Revista de Investigación y Divulgación Jurídica. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de Puebla. Año I, Número I. Puebla, México. 1991.

LEGISLACION CONSULTADA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última Edición. Editorial Porrúa. México, 1996.

Ley del Seguro Social. Quincuagésima Sexta Edición. Editorial Porrúa. México, 1996.

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.