

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**EL SEGURO SOCIAL Y EL SEGURO DE
DESEMPLEO PARA LOS TRABAJADORES**

LIBRERIA UNIVERSITARIA
M. A. R. S.

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

CARLOS MEJIA CALDERON

Ciudad Universitaria, México 1970



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 MIS PADRES:

Con gratitud y cariño.

A MIS HERMANOS:

**Roberto
Guadalupe
Ricardo.**

A LA SRITA. GEORGINA RUIZ DE LEON

C A P I T U L A D O

I.- ORIGEN Y EVOLUCION DEL SEGURO SOCIAL.

- 1.- Concepto y Origen del Seguro Social.
- 2.- Definición del Seguro Social
- 3.- Análisis del Contrato de Seguro Social en México.
- 4.- Clases de Seguros.
- 5.- Antecedentes Históricos.
- 6.- Antecedentes en México.
- 7.- Características de la Ley del Seguro Social Vigente.

II.- PRESTACIONES DEL SEGURO SOCIAL

- 1.- Asistencia Médica.
- 2.- Indemnizaciones.
- 3.- De Finalidad Social.
- 4.- Prevención.

III.- LA ORGANIZACION DEL SEGURO SOCIAL EN MEXICO

- 1.- Funciones.
- 2.- Recursos.
- 3.- Organos
- 4.- Facultades.

IV.- EL SEGURO DE DESEMPLEO

- 1.- Formas que reviste el Desempleo.
- 2.- Antecedentes Históricos.
- 3.- Algunos Sistemas del Seguro de Desempleo.
- 4.- Derecho a Prestaciones
- 5.- Pérdida del Derecho a Prestaciones.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

C A P I T U L O I

ORIGEN Y EVOLUCION DEL SEGURO SOCIAL

I.- Concepto y Origen del Seguro Social.

La necesidad de los obreros de saber que les espera en el futuro, o de que manera pueden tener una supervivencia libre de temor tanto para ellos como para sus descendientes, cuando éstos tengan una edad avanzada es lo que produce una incertidumbre, por supuesto, si percibe el obrero un ingreso bajo y no cuenta con más capital que el de su fuerza física y habilidad manual tiene que -- pensar en un futuro sin ingresos, pues generalmente carecen de preparación y en consecuencia de un futuro favorable, a esto hay que sumar los eventuales desafortunios a que están expuestos, como lo son el perder el empleo, soportar accidentes de trabajo, suspender su asistencia al mismo por causas de enfermedad y otros que son -- también fatales, ya que al perder o suspender la percepción del ingreso económico, se expone igual que a las personas que dependen de él económicamente a caer en la miseria, mendicicia y orfandad, situación que no pocas veces sucedía.

Fueron estos riesgos y temores los que ante la imposibilidad de evitarlos, se busca la forma de prevenirlos protegiéndose para que cuando sobreviniera el siniestro, sucediera con la menor pérdida posible en sus intereses.

En la forma de como resolver este problema, de como prevenir y proteger a los obreros de los siniestros, se encuentra el origen del contrato de seguro, el cual tendrá por objeto compensar al obrero asegurado de los siniestros que sufra, siendo el obligado a hacerlo el asegurador, a sabiendas que se especificarán en el contrato en forma detallada cuales son los siniestros.

II.- DEFINICION DEL SEGURO SOCIAL.

Definición.- "Seguro es el contrato o escritura por el cual entregando periodicamente cierta cantidad, se recibe en caso de destrucción gran daño en la cosa sobre la que recae dicho contrato una cantidad mayor previamente convenida" (1).

El Licenciado Gustavo Arce Cano nos da una definición, diciendo "El Seguro Social es el instrumento jurídico del Derecho del obrero, por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota o prima que pagan los patronos, los trabajadores y el Estado, o solo alguno de estos, a entregar al asegurado o beneficiarios que deben ser los elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio, cuando se realice alguno de los riesgos --

(1) Enciclopedia Calleja.

profesionales o siniestros de carácter social. (1)

Lorenzo de Benito.- Define el Contrato de Seguro como aquel por el cual una persona mediante el percibo de un capital que de una sola vez y en total le satisface la otra o mediante el percibo de una cierta cantidad periodicamente satisfecha por esta, mientras no ocurra el accidente previsto y fortuito o debido a fuerza mayor, se compromete a la entrega de una cierta renta o de un cierto capital llegado el tiempo y en las circunstancias convenidas.

Lic. Mario de la Cueva "El Seguro Social es la parte de la Previsión Social obligatoria que bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia como resultado de la realización de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos".

Carlos G. Posada nos dice que Seguro "Es el conjunto de medidas que un Estado moderno emplea para liberar a los ciudadanos del peligro de la indigencia".

Federico de Bach.- "Es la institución dedicada exclusivamente a amparar el riesgo de perder la capacidad de trabajo, ya que la gran mayoría de la población dispone, como única propiedad, de su fuerza de trabajo y que mediante la industrialización de la economía se aumentan de manera considerable los peligros, viene a ne-

(1) "Los Seguros Sociales en México" Lic. Gustavo Arce Cano. Pág.- 55.

cesitar como una medida de intereses social, de autodefensa y de previsión de la misma sociedad el evitar hasta donde sea posible que al ocurrir los siniestros quedan aniquilados valiosísimos elementos del trabajo, convirtiéndose en cargas para la sociedad".

Fritz Hermannsdorfer "Es un contrato sustantivo o principal oneroso y sinalagmático que tiene por objeto cubrir determinado -- riesgo", se dice que esta figura expresa que el Seguro transforma en un valor cierto un valor eventual, es necesario hacer notar que omitió el elemento aleatorio este autor.

"Es un Seguro colectivo instituido por el poder público y emanado de él, que tiende a satisfacer necesidades específicas de ciertos grupos sociales originadas por la pérdida, la disminución, o la insuficiencia del salario, que a su vez, reconocen como causas la realización de riesgos profesionales o el advenimiento de ciertos hechos de naturaleza fisiológica, como son la maternidad o la senectud" (1)

Daniel Antokelets.- "El Seguro Social tiene por objeto proteger a los empleados u obreros y a sus familiares, contra la interrupción temporal o cesación definitiva del trabajo a consecuencia de accidentes, enfermedad, maternidad, paro forzoso, invalidez, vejez o muerte".

Se desprende de nuestra particular legislación en materia de Seguro Social, una definición:

(1) Octavio A. Hernández "Teoría y Realidad del S.S". Citada en el "Mercado de Trabajo" 1955 Pág. 10

"Seguro Social, es un seguro obligatorio constituido como servicio público por disposición de la Ley, el cual tiene por objeto proteger a las clases debiles (obreros) económicamente contra la eventualidad de ciertas necesidades pactadas de antemano como lo son, los accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, las no profesionales, maternidad, invalidez, vejez, muerte y cesantía en edad avanzada, encargado todo esto a un organismo descentralizado que se denomina Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tendrá un fondo económico formado por la aportación de los trabajadores, del patrón y del Estado; esta institución no persigue fines lucrativos sino de justicia social".

Elementos:

a).- Es un Seguro obligatorio-Por disposición de la Ley, resulta ser obligatorio el aseguramiento de todos los individuos que comprende el artículo respectivo; esta desición del legislador se debió especialmente a que el obrero gana apenas lo indispensable para satisfacer las necesidades presentes y que por lo general su salario no alcanza para tener un fondo personal y prevenir de esa manera siniestro alguno.

b).- Es un Servicio Público.- Por disposición de la Ley; esta decisión fue tomada por el legislador en 1929 al modificar la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social" asimismo el artículo 1° de la Ley del Seguro Social lo acata al señalar "El Seguro Social constituye un Servicio Público Nacional que-

se establece con carácter obligatorio en los términos de esta Ley y sus reglamentos".

c).- Protege a las clases débiles económicamente.- Es decir a los obreros.

d).- La protección es contra eventuales siniestros que sufra el asegurado o sus beneficiarios, estas eventualidades pueden ser accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, maternidad, invalidez, vejez muerte y cesantía en edad avanzada.

e).- El Instituto Mexicano del Seguro Social es el encargado de organizar y administrar el seguro obligatorio conforme a la Ley respectiva, dicho Instituto tiene personalidad jurídica y la particularidad de ser un organismo descentralizado.

f).- Debe existir un fondo económico,- dicho fondo será formado por las aportaciones del patrón, de los trabajadores y del estado, en la cantidad que la Ley de la materia indica.

g).- No persigue fines lucrativos,- ya que su naturaleza y desde sus orígenes tiene como finalidad la de hacer Justicia Social y no lucrar.

III.- ANALISIS DEL CONTRATO DE SEGURO SOCIAL EN MEXICO,

1.- ES UN CONTRATO PRINCIPAL.

Ya que existe por si mismo y no depende de ningún otro.

2.- BILATERAL.

Da nacimiento a derechos y obligaciones para ambas partes.

3.- ALEATORIO.

Los provechos y gravámenes contratados dependen de una condición o término, de tal manera que no puede determinarse la cuantía de las prestaciones en forma exacta, sino hasta que se realice la condición, es decir el siniestro o el término.

4.- FORMAL.

El consentimiento debe manifestarse por escrito, pues es un requisito de validez.

5.- ONEROSO.

Es un contrato que impone provechos y gravámenes recíprocos, es decir el trabajador hace una aportación determinada en dinero.

6.- DE TRACTO SUCESIVO.

Ya que no se cumplen o agotan en forma instantánea, pues el cumplimiento de las prestaciones se realiza en un período o varios.

IV.- ALGUNAS CLASES DE SEGUROS.

Seguros Voluntarios y Seguros Obligatorios.

Seguro Voluntario, en este tipo de seguro, el individuo tiene albedrío de contratar un seguro o póliza, en consecuencia el estado no interviene ni tercero alguno; este tipo de seguro no ha sido eficiente en la clase trabajadora ya que estos no tienen visión para prever accidentes y necesidades futuras, además de que voluntariamente no sacrificarían parte de su ingreso para pagar una pri-

ma.

Seguro Obligatorio, el individuo no tiene albedrío de contratar un seguro o póliza, sino que por disposición de la ley debe estar asegurado; Art. 1° de la Ley del Seguro Social dispone; "El Seguro Social constituye un servicio Público nacional que se establece con carácter obligatorio en los términos de esta ley y sus reglamentos".

Al respecto dice López Núñez "LA MASA ASALARIADA NO VA AL SEGURO SINO IMPELIDA POR LA OBLIGACION LEGAL, COMO EN ALEMANIA".

En Alemania fue donde por primera vez se implanta el seguro-obligatorio, en el año de 1883, este fue contra enfermedades y posteriormente se extendió a las demás enfermedades clasificadas en ramas e influye en las legislaciones de los demás países.

Manes.- Tratadista Aleman dice "Los seguros pueden subdividirse en seguros privados y seguros sociales; Se entenderá bajo la denominación de Seguro Social aquellos que no están determinados -- por los intereses privados del asegurado sino por motivo de beneficencia y política social. (1)

VI.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SEGURO SOCIAL.

La historia nos demuestra que el hombre desde siempre se ha unido para poder sobrevivir a los percances que le atañen y unidos lo han logrado, solo que debemos observar que esta ayuda ha evolu--

(1) Manes Versicherung Lexikón.

cionando desde la simple caridad instituída por el Cristianismo pasando por las sociedades mutualistas, caja de ahorro, beneficencia y los sindicatos, tomando como perfeccionamiento la organización moderna de los regimenes de Seguridad Social conocidos mundialmente.

Como ejemplo de estos casos que se han dado en la evolución de la política social tenemos, que el cristianismo considera a la caridad como una gran virtud y consecuentemente crean las ordenes religiosas y establecen hospitales que se les llamaba Xenodofia, - Nozocomia y la Plokia que en especial fue para los pobres; se crean organizaciones cristianas de caridad, sociedades de ayuda mutua y de socorro.

Debemos de tener en cuenta que antes del cristianismo ya existía asociaciones con finalidad benéfica, entre otras tenemos a las (asociaciones) Corporaciones de artesanos de una misma profesión los cuales en Grecia se les denominó ETAIPIAN según referencia de la ley 4a del Digesto, titulo 22 libro 47.

Plutarco afirma que Numa mandó agrupar a los artesanos por especialidad de oficios formando colegios.

Heineccio apoyandose en un texto de Floro cree que fue Servio Tulio quien organizó los colegios de artesanos al formar el censo, en el mismo se agruparon los Tibicines, músicos auxiliares del culto; Aurífices o joyeros, Fabritignari carpinteros, tintoreros, sutores o zapateros, curtidores, forjadores de cobre, figulifalferos, Martin Saint Leon habla de los herreros pero Marquard--

ha comprobado que no existieron.

Los tignarii, acraii y tibicines formaban cada uno una centuria, los otros parece que no tenían existencia oficial como cuerpos políticos.

Durante la República no obstante la existencia de los Colegios Tito Livio cita el de mercaderes (libro XXVII).

En la España Romana aparecen los Colegios con carácter definido desde César, el estado explotó por medio de estos colegios de Metalacii y aurileguli la industria minera, como prueba de la inscripción N° 1,179 de Hubner, la lex metalli vispacensi y el bronce de Ajustrel justifican la formación de poblaciones alrededor de las minas a cuyo consejo se arrendaban los oficios e industrias. Por la inscripción N° 113 de Hubner en Italia se aprueba la explotación de las canteras por el Estado Según Pérez Pujol, la existencia de estas explotaciones implica la de colegios análogos a los Romanos de metalarii, monetari, Fabricenses, miliones etc.

El colegio de teudociano (ley 4a libro 13 Tit. 5°) trata del colegio de los navigularii encargados de conducir los productos de España a la ciudad de Roman (1).

Monnsen estima que los colegios Romanos fueron en cierto sentido, sociedades de socorro mutuos, y Waltzing reduce esa actividad de las entidades a los funerales y exequias, siendo la asistencia mutua general una excepción (2).

(1) Martínez y González "LOS GREMIOS" Pág. 12.

(2) Waltzing J.C. "Etudes Historiques sur l les corporations professionnelles".

Con el Cristianismo aparece una Cofradía de inspiración religiosa; las dirionias que eran una sociedad de socorros mutuos -- con la finalidad de hacer la caridad, teniendo como imperativo moral la obligación de dar alimento a quien lo necesite y de enterrar a los muertos, naturalmente sin recursos económicos, proteger a los desvalidos y huérfanos, así como auxiliar a los ancianos.

En la Edad Media la función del seguro estaba en manos de los gremios desarrollándose con la influencia que en su forma y desarrollo tiene la Iglesia; los gremios son aquellas asociaciones de mercaderes, artesanos y trabajadores que tienen igual profesión u oficio, y se sujetan a determinadas ordenanzas para lograr fines benéficos y comunes a la clase.

En sentido estricto se llamaron gremios a las comunidades de artesanos y comerciantes que constituidos legalmente con la influencia de los principios del cristianismo iniciaron el desarrollo industrial y mercantil de la edad Media y terminaron en la Edad Moderna con la proclamación de la libertad del trabajo hecha por la Revolución Francesa.

La agremiación actual no ofrece el carácter de los antiguos gremios, ya que o bien responde a la agrupación de comerciantes para el reparto de tributos y defensa de intereses de clase, o a las nuevas formas de asociación obrera conocida con el nombre de sindicato.

Es verdad que en los países de la parte noroeste de Europa existía una legislación de beneficencia en virtud de la cual las-

personas necesitadas podían ser socorridas a reserva de perder sus derechos civiles. (1)

Ahorro; las cajas de ahorro del Estado que aceptan depósitos pequeños han alcanzado un éxito ya que un número considerable de asalariados han mantenido y continúan haciéndolo en varios países, sin embargo el método es insuficiente. Hace 50 años o 100 el nivel de los salarios de los trabajadores no calificados, junto con el hecho de que las familias de aquel entonces eran muy numerosas, no dejaba prácticamente margen alguno para el ahorro; en realidad, eran pocos los trabajadores de esa categoría que podían hacer algunas economías. Por otra parte, salvo para la vejez, el ahorro no es en sí, un medio eficaz para alcanzar la Seguridad Social. La enfermedad, los accidentes, el desempleo y la muerte pueden ocurrir en cualquier momento de la vida, aunque es cierto que algunos de estos riesgos son más probables en la edad avanzada. (2)

Por otro lado el desarrollo general de la Previsión en sus aspectos de ahorro y seguro, ha separado de los gremios una muy importante finalidad que es el factor caritativo con notorio detrimento de aquellos.

La Ghilda, sociedad benéfica de origen Godo, aparece en ese siglo o tal vez más tarde, según Martín Saint León, pero su característica de mutualidad y beneficencia, la apartan de la manera de

(1) "La Seguridad Social" Manual de Educación Obrera Editado por la Organización Internacional de Trabajo - Ginebra 1958- Pág. 2

(2) "La Seguridad Social" Editado por la Oficina Internacional de Trabajo - Ginebra 1958. Pág. 3 lección primera.

ser puramente industrial del Colegio Romano, acercandola ya a los gremios, según este autor el elemento cristiano fue el que dió origen a estas asociaciones.

"En las organizaciones gremiales de la época se impone el espíritu religioso a tal grado que en un principio se confunden -- los gremios con las Cofradías, pero estos fueron a dar origen a -- aquellas. La cooperación entre los agremiados procuraba la asistencia médica, los socorros en metálico y el reparto de especies, según las necesidades.

El Consejo de la ciudad repartía el trabajo llegando así a conseguir las mayores ventajas de la mutualidad". (1)

El fondo común de los gremios era creado con las aportaciones de los agremiados y se empleaba para indemnizar a los dañados por desastres específicos, como lo es el robo, la inundación, incendio etc. aún cuando más tarde se convirtió en ayuda a los pobres, enfermos, ancianos, ciegos, sordomudos y leprosos.

Había gremios que prestaban ayuda a los que perdían su ganado o que fueren presos; a los naufragos, a los jóvenes que deseaban labrarse un porvenir o para formar dotes a doncellas, en fin -- estas instituciones de ayuda mutua, con su propósito de repartir -- las pérdidas de unos cuantos entre muchos, constituyeron un gran -- paso hacia la moderna seguridad social.

primen las Cofradías gremiales, expropiando los bienes de la Igle--
(1) "Historie des Corporations de Metiers" Martín Saint León.

Tanto Enrique VIII en Inglaterra como Carlos I en España su primen las Cofradías gremiales, expropiando los bienes de la Iglesia, el segundo de estos las abole por medio de una pragmática aun que posteriormente reflexiona y permite que no desaparezcan del to do ya que era un número exagerado el de los gremios y podrían causarle serios problemas, de esta manera estas organizaciones se -- transforman dedicandose a actividades religiosas de organización -- y esencia similares, ya que eran corporaciones específicamente mutualistas que continuaron sufragando el servicio con cargo al ahorro. Más tarde se perfecciona este sistema de asistencia social -- creandose la iguala medicofarmacéutica y será precursora de lo que actualmente se conoce como rama del seguro de salud y de muerte.

Durante la Revolución Industrial bajo el reinado de Victoria de Inglaterra, la Industria Fabril tiene gran desarrollo por la invención de la maquinaria de vapor, se desarrolla también la -- Industria del Hierro creadoras ambas de la Edad de la Maquinaria.

En esta época tienen gran auge los gremios que al desaparecer paulatinamente dan nacimiento a una nueva presentación del trabajador que de agremiado pasa a ser asalariado dejando de ser dueño de las herramientas, y prestando solamente su fuerza física para de esa manera incorporar utilidad a las cosas, así es como nace el obrerismo y el asalariado.

La nueva forma de producción por medio de maquinarias al descubierto en esa época sujetan al obrero a peligros continuos que -- no habían existido, es hata entonces cuando cambia de posición el-

individuo, los negocios y consecuentemente el seguro que ahora rebasa el plan de asistencia mutua de los grupos familiares y locales para establecerse como una de las grandes instituciones financieras que contribuye a formar nuestra estructura comercial.

En el siglo XVIII aparece en España el Seguro perfeccionado en el capítulo XXII de las Ordenanzas de Bilbao, que regula al Seguro desde la definición del contrato hasta el reaseguro, lo que hoy se conoce como seguro subsidiario, además señala las diferentes primas comunes de los afiliados, miembros asegurados y aseguradores. Una corporación recoge las fianzas para garantía de los asegurados en caso de insolvencia del asegurador y por otra parte cumple las funciones de las empresas de seguros especialmente en lo que respecta a informaciones y preparación técnica.

Casi la mayoría de los tratadistas aceptan que fue en Alemania donde el seguro social aparece por primera vez, pero debemos aclarar que esto no es por solidaridad humana ni por actos de caridad cristiana por parte del Estado sino que los trabajadores, que eran las víctimas de la Industrialización en Alemania protestaron y presionaron fuertemente para que se les otorgaran garantías en el desempeño de sus labores de esta manera el Estado Alemán se ve obligado por los movimientos sociales que se dicen guiados por el partido Obrero Socialista Demócrata "La clase trabajadora, privada de sindicatos que defendieran sus intereses abandonada a la explotación capitalista sin leyes que la protegieran se radicalizaba, - conspiraba contra el gobierno. Circulaba profusamente toda clase -

de publicaciones clandestinas la mayor parte socialista" (1). Fue entonces cuando el canciller de hierro Bismark "Entre 1883 y 1889 crea el primer sistema de seguro social, tal sistema constituyó un ejemplo casi único en su clase durante unos 30 años" (2). De esta manera en 1876 dictó la Ley Antisocialista en la cual prohíbe toda asociación profesional; la reacción de los obreros se produjo, en 1881 se hace saber la creación del Seguro Social, posteriormente se desarrollan diferentes clases de seguros.

En el año de 1911 en Inglaterra aparecen perfectamente las disposiciones de las leyes del Seguro Social en forma sobresaliente, las cuales fueron elaboradas por Lloyd George, Winston Churchill, que era entonces ministro de Comercio, Hubert Gewellyng, -- Smith y William Beveridge.

ANTECEDENTES EN MEXICO

Diremos a grandes rasgos lo sucedido tomando lo más sobresaliente, tenemos que en la época de la colonización se practicaba una política de inmorales negreros, que en contra de las disposiciones reales esclavizaban y hasta llegaban a marcar con hierros candentes a los naturales así como también practicaban el comercio de esclavos, los cuales fueron conocidos en todos los puertos del mundo a tal grado, y para mayor explicación sucedió que los españoles co

(1) "Historia Política y Social Alemana"- Ramos Oliviera. Pág. 73.

(2) "La Seguridad Social" O.I.T. Ginebra 1958. Pág. 9

lonizadores nunca tuvieron, como se sabe ocupación que no fuera la de mandar, ordenar en si explotar de tal suerte que no producían directamente, pues no se les vió, un arado o herramienta para producir o crear algo personalmente, esto demuestra que los colonizadores provenientes de un Estado cristiano en su totalidad cambian la sentencia bíblica que dice "Comerás y vivirás del producto del sudor de tu frente" por la de "Comerás y vivirás del producto del sudor de la frente de los demás".

Desde tiempo inmemorable en lo que comprende el territorio del Estado de Oaxaca (México) se conoce la institución de la GUALA GUETZA u Ofrenda en la contribución comunal encaminada a prestar ayuda colectiva al miembro necesitado de la misma, en casos especiales como el casamiento, la muerte, el siniestro etc.

Así pues tenemos que Oaxaca tiene el honor de ser de los precursores en el Continente de las actividades sociales.

El primer religioso que predica contra los abusos de que son objeto los "indios" fue el padre Antonio Montesinos, de la orden de los Dominicos quien tuvo que hacer un viaje a España del cual logra con la ayuda de los religiosos de su orden, que se promulgasen en Diciembre de 1512 unas Ordenanzas destinadas a proteger a los indios y a que se les diera mejor trato, estas Ordenanzas son conocidas con el nombre de "Leyes de Burgos" (1), las cuales disponían:

(1) "México y la Seguridad Social" Tomo I Pág. 127

1.- Que los trabajos se limitaran a dos períodos de cinco - meses anuales, separados por un descanso de 40 días en que los indios atendieran las labores de sus bienes propios.

2.- Que a las minas solo irían un tercio de los indios enco mendados.

3.- Que para evitar las caminatas a que eran obligados los in dios para trasladarse a los lugares de trabajo se hicieran chozas- cercanas para habitaciones, Iglesia para los rezos y acotaciones - en las posesiones del encomendero para que las cultivaran para si- los indios.

4.- Que se dieran alimentos proporcionados al trabajo, más- para el de las minas que para el del campo.

5.- Que las mujeres embarazadas y los niños se les dieran - trabajos pequeños.

6.- Que a los caciques se les señalaran ocupaciones menos - serviles.

7.- Que se designaran visitadores para vigilar el cumpli- - miento de estas Ordenanzas, especialmente en lo tocante al trato - y pago de salarios.

Así como Montesinos podemos señalar a Fray Bartolome de las Casas, Fray Domingo de Soto, Fray Matías de San Martín Obispo de - Charcas, Vazquez de Menchaca, Francisco Suárez, el Lic. Fernando de Santillan de la Real Audiencia de Lima, Fray Juan de Zumarraga, -- Obispo de México.

Fray Francisco de Vittoria se enfrenta a la realeza y al pa

pado, al pronunciar sus famosas Relecciones en la Universidad de Salamanca, entre las que se encuentra la Relectio de Indis misma que divide en tres partes que son:

a).- En la primera plantea de manera concluyente la soberanía que los indígenas americanos tenían sobre sus tierras que ocupaban.

b).- En la segunda critica los argumentos esgrimidos por -- los juristas hispanos para justificar la conquista, título que rechazaba por ilegítimo.

c).- En la tercera anota los argumentos que considera legítimos para justificar la presencia de españoles y europeos en América.

Posteriormente en la Nueva España empieza a establecerse la costumbre de que los naturales debían presentarse en los pueblos y lugares de trabajo para alquilar sus brazos por determinado tiempo, a este servicio se le llamó "Mita", en México Coatequitl si la mita estaba encaminada a trabajos agrícolas, a los que se dedicaban a la mendicidad se les desterraba (1).

En los ordenamientos de Tora y durante los Reinados de Juan II, Juan III y Enrique IV hay acuerdos de Cortés determinando "Que los que puedan trabajar fuesen apremiados a ello". Cuando la corona de Aragón Pedro III, en su ordenamiento de Ministrales estableció "Que ningúno andiviese baldío, sino solo las mujeres, los li--

(1) Partida I Título V Ley y Partida II Título XX Ley IV.

siados y los enfermos".

El padre Bartolomé de las Casas tiene encomendado proteger a los naturales de América, quien solicita al regente de España -- "Mandara poner en aquellas islas una persona religiosa celosa del servicio de Dios y de su Alteza y de la población de la tierra, -- que procure la conservación y utilidad de los indios con mucha vigilancia y cuidado, la cual tenga en justicia a los dichos indios-- porque no les sea hecha ninguna sin razón y sin justicia, y que con esta tal persona ningún otro juez y justicia tenga que hacer ni -- mandar ni estorbar".

El 4 de Junio de 1543 como consecuencia del esfuerzo realizado por el padre Bartolomé de las Casas se declaran las "Nuevas - Leyes" que contenían las siguientes disposiciones:

- 1.- Que los indios fueran bien tratados.
- 2.- Que no podían ser esclavos bajo ningún pretexto.
- 3.- Que no se les encargasen trabajos rudos ni excesivos.
- 4.- Que se quitasen encomiendas a Virreyes y Gobernadores.
- 5.- Que se moderasen los rendimientos excesivos.
- 6.- Que al morir los encomenderos, las encomiendas pasen a la Corona.

Para el cumplimiento y observaciones de estas nuevas leyes-- se nombro al Lic. Francisco Tello de Sandoval Canónigo de la Iglesia de Sevilla, miembro del Supremo Consejo de Indias.

En Nueva España se hacen movimientos de solidaridad humana-- tendientes a la seguridad social como sucedió en Europa solo que -

en forma aislada se presentaron, como en Michoacán, Vasco de Quiroga funda el primer Hospital pueblo llamado Santa Fé y de algunos otros que también denotaron su amor por los naturales.

La labor de Vasco de Quiroga (Tata) fue obra de solidaridad social que acaba con vicios y prácticas idolátricas para restituir a los indios a su condición de seres humanos conscientes y capaces de asimilar no solo los conocimientos prácticos de un oficio sino disciplinas del pensamiento y la cultura.

Aparecen ya como reflejo de Europa las cajas de comunidad, las Cofradías y los gremios, cuya caja era constituida por aportaciones de sus miembros y se destinaba a prevenir y disminuir los riesgos de los que podían ser víctimas, más tarde aparecen los Monte Pios, cuya finalidad era ayudar a los necesitados y también para la fundación de Hospitales, a cuyo objeto obligaban a los indios a entregar un "Tomin" todos los años. Aparecen también las hermandades de socorro con el fin de crear un espíritu de solidaridad fraternidad y ayuda mutua entre sus miembros en caso de enfermedad o muerte.

En el movimiento liberatorio de 1810 se cobraba también a los indios lo que se llamaba el "medio real de ministros" con cuyos fondos se pagaba a quienes los patrocinaban ante la justicia en los múltiples litigios así como "medio real de hospitales" para que a los naturales no les faltase atención médica en sus enfermedades.

Fue en la Constitución de 1857 en la que en el Capítulo de-

Garantías Individuales se hace una División que es la de Libertad, en ésta por vez primera se establece la Libertad de Trabajo diciendo que nadie puede obligar sus servicios personales sino temporalmente y para empresa determinada, señala la intervención de los padres o tutores en los servicios personales de menores de 14 años no pudiendo exceder su jornada de trabajo de 5 horas diarias.

A fines del siglo XIX y principios del actual viene la aparición y desarrollo de la clase obrera en la República Mexicana, surgen brotes como el de la Huelga de Rio Blanco en el Estado de Veracruz y en Sonora la de Cananea, todo esto sucedio en los últimos años del régimen porfirista.

El panorama de esta época era deprimente ya que existía un sistema social caduco que había que combatirlo, cambiarlo tajantemente es decir no por evolución sino por lo contrario por medio de la revolución, para con ello traer nuevas legislaciones que desarrollaran una política social adecuada para satisfacer los anhelos de justicia social palpitantes.

Así fue como surgieron caudillos, pero fue Venustiano Carranza quien el 12 de Diciembre de 1912 por medio de un decreto promete expedir y poner en vigor durante la lucha, leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas sociales y políticas del país, efectúa para tal efecto las reformas constitucionales necesarias para resolver el problema político social tratando de establecer el régimen de igualdad y seguridad entre todos los Mexicanos.

En 1915 el Estado de Yucatán promulga su Ley del Trabajo a iniciativa del General Salvador Alvarado en la cuál se establece por primera vez el Seguro Social en nuestra patria, en el Artículo 135 en el que dispone que el gobierno fomentará una asociación mutualista en la que se aseguran los obreros contra los riesgos de vejez y muerte. En este artículo según su disposición los patronos son los responsables de los accidentes y enfermedades profesionales.

En 1916 se integra el Congreso Constituyente de Queretaro y expide la Carta Magna Vigente la cual en su artículo 123 fracción XXIX considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes de trabajo y otros con fines análogos, por lo cual tanto el gobierno federal como el de cada estado deberían de fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular.

En 1919 se formula el proyecto de ley de Trabajo para el Distrito y Territorios Federales en la cual se propone la constitución de cajas de ahorro, cuyos fondos tendrán por objeto ayuda económica a los obreros desocupados, el fondo sería integrado con las aportaciones de los obreros hasta por un 5% del monto de su salario y los patronos el 50% de la cantidad que correspondiera a sus asalariados por concepto de utilidad, de acuerdo con la fracción sexta del artículo 123 Const.

El código de Trabajo de Puebla estableció que los patronos-

podían substituir el pago de las indemnizaciones por riesgos profesionales, por seguros contratados a sociedades legalmente constituidas y aceptadas por la sección de Trabajo y Previsión Social.

En el código Laboral de Campeche de 1924, en el artículo -- 290 encontramos una medida análoga.

En 1925 se establece una modalidad al seguro voluntario en los códigos de trabajo de Tamaulipas y Veracruz, consiste en que -- los patrones podían sufragar su obligación en el caso de enfermedad o accidentes profesionales de los trabajadores, con un seguro -- contratado a su costa a sociedades con suficientes garantías, aprobadas por los gobiernos de estos estados, y que quienes lo hicie-- ran no podrían dejar de pagar las primas sin causa justificada y -- en caso de que suspendieran el pago tanto los trabajadores como -- las compañías aseguradoras tenían acción para compelerles a cum--- plir la obligación de pago mediante juicio sumario seguido ante -- la junta central de Conciliación y Arbitraje.

En este mismo año se elaboró el proyecto de ley reglamentaria del artículo 123 en el que los patrones tenían la obligación -- de garantizar la atención médica y pago de indemnizaciones por accidente y enfermedades del trabajo que se presumía podían suceder -- durante el año, depositando en los lugares que disponía en Poder -- Ejecutivo Federal la cantidad que éste fijara para cubrir los ries -- gos, también podía el patrón asegurarlos en empresas particulares -- u oficiales, previendo que cuando se instituyese un seguro oficial para accidentes y enfermedades profesionales, atención médica etc.

estaría obligado a asegurar en él todo el personal que tuviere a su servicio.

"Se declara de utilidad pública el establecimiento de instituciones corporaciones y sociedades que tengan por objeto asegurar a los trabajadores contra todos los accidentes o enfermedades profesionales, y las autoridades deberán darles todas las facilidades -- para su organización y funcionamiento dentro de las leyes respectivas", este es el texto del artículo 242 de la Constitución del Estado de Hidalgo de 1928 que, al igual que la Constitución de Aguascalientes preveen la instauración de los seguros.

El presidente Portes Gil, envía un proyecto de Ley al Congreso en el cual se prevenía el Seguro Voluntario al decir el artículo 368 "Que los patrones podrían substituir las obligaciones referentes a los riesgos de carácter profesional mediante el seguro hecho a su costa en cabeza del trabajador, en alguna de las sociedades -- debidamente autorizadas que funcionaran conforme a la Ley. Aquí se ve la tendencia al seguro aunque se restringe a los seguros privados, se ven medidas pendientes a preveer la insolvencia del patrón, para lo cual se tiende a aplicar una medida más radical, única que podría resolver el establecimiento del seguro obligatorio.

En 1925 se expide la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, aún vigente, solo que con algunas reformas, esta Ley determina que a funcionarios y empleados de la federación y del Departamento del Distrito Federal y de los Gobiernos de los Territorios Federales, tienen derecho a pensión cuando alcanzan la edad de 55 años o

cuando se inhabiliten para el trabajo, también considera derechos a los deudos del trabajador, el fondo para estas prestaciones está integrado en parte por la aportación que se descuenta a los empleados de su sueldo.

El 13 de Diciembre de 1918 se creó el Seguro Federal del Maestro en el que se ordenaba una mutualidad que tenía como finalidad auxiliar a los deudos de los maestros que fallecieren.

El primer intento para establecer el seguro Social fue en 1929 por el General Alvaro Obregón quien entonces era Presidente de la República Mexicana, envió un proyecto de Ley al Congreso Federal en el cual consideraba la idea de un Seguro Voluntario, y en cuya exposición de Motivos declaraba "Las desgracias que afligen a las clases trabajadoras no tienen su origen en la falta de leyes sino en las dificultades para su aplicación hechos obstativos que convierten los derechos legales en derechos teóricos, ya que dejan a los trabajadores la tarea de exigir su cumplimiento, y la realización tiene que desarrollarse dentro de una legislación complicada, costosa y tardía".

En 1929 se reforma la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, quedando "SE CONSIDERA DE UTILIDAD PUBLICA LA EXPEDICION DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, Y ELLA COMPRENDERA LOS SEGUROS DE INVALIDEZ, VIDA, DECESACION INVOLUNTARIA DEL TRABAJO, DE ENFERMEDADES Y ACCIDENTES Y OTRAS CON FINES ANALOGOS".

El Licenciado Mario de la Cueva, dice al respecto, que refiere en mucho la Reforma pues mientras la anterior se refiere a -

un seguro potestativo, ésta permite al legislador ordinario establecerla con carácter obligatorio lo que significa un evidente progreso (garantiza la seguridad social evitando la inseguridad de los trabajadores).

De los años 1932 a 1940 se proyectaron leyes de seguridad social en las Secretarías de Estado, de Trabajo y Previsión Social de Salubridad Pública, de Gobernación y de Hacienda.

En el primer Congreso Industrial, Congreso en el que colabora el Lic. Mario de la Cueva, se elabora el proyecto de la Ley de Trabajo y la Previsión Social de 1934 en el cual se sientan las bases sobre las que descansa la Ley del Seguro Social. En este proyecto se le constituía como Servicio Federal Obligatorio Descentralizado a cargo de un organismo que debería llevar por nombre "Instituto de Previsión Social".

Sus características son:

- 1.- Gozar de autonomía completa.
- 2.- Estar integrado por representantes del Gobierno Federal de los empresarios y trabajadores.
- 3.- No perseguir fines burocráticos.
- 4.- Sus recursos deberían provenir de las aportaciones que la Ley estableciera a cargo del Estado, de los patrones y asegurados, en la porción que establezca la Ley.
- 5.- Las prestaciones que otorgaría el Instituto serían en dos formas; en dinero y en especie. En dinero subsidios temporales, pensiones y sólo por excepción indemnizaciones globales, y en especie

cie será asistencia médica, farmacéutica, dotación de aparatos ortopédicos, hospitalización y reeducación profesional.

Fue el 27 de Diciembre de 1937 cuando el presidente Gral. Lázaro Cárdenas, envió un proyecto de Ley a la Cámara de Diputados en el que se estipula que el Seguro Social debería cubrir los riesgos de enfermedades no profesionales, maternidad, vejez, invalidez y de socupación involuntaria; en este proyecto se propone la descentralización del servicio en el "Instituto Nacional de Seguros Sociales", - que se encontraría integrado por representantes de los patronos, trabajadores y del Estado, los cuales serían aportadores del dinero suficiente para la formación del fondo del seguro, y del cual se haría efectivas las prestaciones.

Cuando el Gral. Avila Camacho, sube al poder con el cargo de presidente de la República Mexicana se perfeccionó y logró la justicia social al mostrarse en su máxima expresión cuando en 1942 envía un proyecto de Ley del Seguro Social al Congreso de la Unión, el -- cual es aprobado y entra en vigor el 1º de Enero de 1943 (Ley Vigente).

VII.- CARACTERISTICAS DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL VIGENTE.

Las características de esta Ley a grandes razgos son las siguientes:

I.- En principio mencionaremos el fundamento Constitucional de la Ley del Seguro Social, éste se encuentra en la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución el cual fue reformado el 6 de -

Septiembre de 1929.

II.- Se instituye en México, como un servicio Público nacional con carácter de obligatorio, organizado y administrado por un organismo descentralizado domiciliado en la ciudad de México con denominación "INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL", que tiene personalidad jurídica.

III.- Los riesgos que cubre son: Los accidentes de trabajo enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales, maternidades, invalidez, vejez, muerte y cesantía en edad avanzada.

IV.- El seguro obligatorio comprende a las personas que se vinculan a otras por un contrato de trabajo cualquiera que sea la personalidad y naturaleza económica del patrón, aun cuando esté exento del pago de impuestos, derechos o contribuciones; a los miembros de sociedades cooperativas de producción, administración obrera o mixtas, funcionando apegadas a derecho o de hecho y a los que presten servicios con un contrato de aprendizaje.

V.- La obligación de inscripción es de los patrones para sí y sus empleados dentro de un plazo establecido y cumpliendo requisitos; se establecen doce grupos y dentro de alguno de estos todo asalariado encuadra, de acuerdo con su ingreso que es la base de la cuota por concepto de seguro social.

VI.- Las prestaciones para la mujer asegurada en caso de maternidad, es decir durante el embarazo, el alumbramiento y puerperio, tendrá asistencia obstétrica subsidio en dinero, ayuda para la lactancia y al nacer el hijo el Instituto otorgara una canastilla.

VII.- En caso de enfermedades no profesionales y maternidad; la contribución del Estado, será igual a la mitad del total de las cuotas que corresponden al patrón. El Estado cubrirá en pagos bimestrales su aportación, equivalente a la sexta parte de la estimación que presente el Instituto para el año siguiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el mes de Julio de cada ejercicio, formulándose el ajuste definitivo en el mes de Enero del año siguiente.

VIII.- Se reglamenta la facultad del Instituto Mexicano del Seguro Social para contratar seguros facultativos y seguros adicionales, los cuales organiza en sección especial y por separado del seguro obligatorio, el Instituto puede contratar individual o colectivamente seguros facultativos que comprenderan uno o más de los siguientes: accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, no profesionales, maternidad, invalidez, vejez, muerte, y cesantía en edad avanzada, con los trabajadores de empresa de tipo familiar a domicilio, domésticos, temporales, eventuales artesanos y similares.

IX.- Las principales funciones del seguro social son:

- a).- Administrar las diversas ramas del seguro social.
- b).- Recaudar las cuotas y demás recursos del Instituto.
- c).- Satisfacer las prestaciones que establece la Ley.
- d).- Invertir los fondos de acuerdo con las disposiciones especiales de esta Ley.
- e).- Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los-

contratos que requiera el servicio.

f).- Adquirir los bienes muebles e inmuebles dentro de los límites legales.

g).- Establecer farmacias, casas de recuperación y de reposo, escuelas de adaptación, sin sujetarse a las condiciones salvo las sanitarias que fijen las leyes y los reglamentos respectivos para empresas privadas de esa naturaleza.

h).- Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas.

i).- Difundir conocimientos y práctica de previsión social.-

j).- Expedir sus reglamentos interiores y

k).- Las demás que le autoricen las leyes del Seguro Social y sus reglamentos.

X.- Los recursos del Instituto estarán constituidos por:

a).- Las cuotas que deben enterar conforme a esta Ley los patrones y los trabajadores, y la contribución del Estado.

b).- Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase que produzcan los bienes del Instituto.

c) Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan al Instituto y

d).- Cualesquiera otros ingresos que en favor del Instituto señalen las leyes y reglamentos.

XI.- Los órganos del Instituto Mexicano del Seguro Social -- son:

- a).- La Asamblea General.
- b).- El Consejo Técnico.
- c).- La Comisión de Vigilancia y
- d).- El Director General.

XII.- Se establecen normas para casos de controversias.

XIII.- Respecto al carácter fiscal de los créditos del Seguro Social, la Ley establece la obligación de pagar los aportes, -- los intereses moratorios y los capitales constitutivos tendrán el carácter de fiscal. Corresponde al Instituto en su carácter de organismo fiscal autónomo la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación; fijar la cantidad líquida y su percepción y cobro de conformidad con la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias. El procedimiento administrativo de ejecución de -- las liquidaciones que no hubieren sido cubiertas directamente al -- Instituto se realizará por conducto de las oficinas federales de -- hacienda que correspondan con sujeción a las normas del Código -- Fiscal de la Federación que regula las fases oficiosa y contenciosa del procedimiento tributario. Dichas oficinas procederán inmediatamente a la notificación y cobro de los créditos por la vía -- económica-coactiva, ajustándose en todo caso a las bases señaladas por el Instituto. Obtenido el pago, los jefes de las oficinas ejecutoras, bajo su responsabilidad entregarán al Instituto las sumas -- recaudadas.

XIV.- Las prestaciones del Seguro Social para sus afiliados son en especie y en dinero: en especie el servicio médico-quirúrgico

co, hospitalización, ayuda para lactantes, la canastilla al recién nacido, proporcionar aparatos dinámicos, ortopédicos y diversos servicios.

Las prestaciones en dinero son las Indemnizaciones, pensiones o subsidios.

C A P I T U L O I I

"PRESTACIONES DEL SEGURO SOCIAL"

- I.- Asistencia Médica
- II.- Indemnizaciones
- III.- De finalidad Social
- IV.- Prevención.

PRESTACIONES DEL SEGURO SOCIAL

I.- Las prestaciones son el objetivo de los regímenes de Seguridad Social, por lo que las disposiciones que tratan las mismas forman el capítulo más detallado de los reglamentos de cada régimen, ya que es necesario definir las contingencias en que han de suministrarse las prestaciones, así como las condiciones que debe satisfacer el asegurado para obtenerlas, como son la forma, cuantía, duración de las prestaciones. En términos generales la función de los regímenes de seguridad social consiste en proveer medios de subsistencia y asistencia médica.

El principal objetivo que en sus comienzos se proponía alcanzar el Seguro Social, era el de conceder prestaciones en metálico como compensación parcial del perjuicio ocasionado por la desaparición o reducción temporal o permanente de la capacidad de ganancia, posteriormente surge la preocupación por el restablecimiento del accidentado, enfermo o inválido, consecuentemente la asistencia médica adquirió importancia.

Se ha procurado ampliar el campo de acción del Seguro So -

cial partiendo del axioma de que es mejor prevenir que curar, incluyendo una organización de prevención de accidentes y de enfermedades, que tendría como consecuencia reducir las prestaciones en metálico y mejorar las condiciones materiales y morales de la colectividad. Por consiguiente, el Seguro Social obligatorio ha tenido como funciones esenciales las de indemnizar, proporcionar asistencia médica, social y la de prevención de accidentes, a esto obedece que subdividimos las prestaciones en la forma establecida.

En el convenio sobre Seguridad Social (norma mínima) se distinguen nueve tipos de prestaciones establecidas en un orden que no pretende traducir su importancia relativa. Las ramas en que suelen agrupar dichas prestaciones para fines de organización administrativa son las siguientes:

- a).- Prestaciones Familiares
- b).- " Médicas de Enfermedad y Maternidad.
- c).- " De Invalidez, Vejez y Sobrevivientes.
- d).- " Por Accidentes de Trabajo y Enfermedades-
Profesionales.
- e).- " de Desempleo (1)

En concreto los riesgos cubiertos según las normas de la Organización Internacional de Trabajo son:

- a).- Enfermedad
- b).- Maternidad

(1) "La Seguridad Social" Ginebra 1958. O.I.T. pag. 30.

- c).- Accidentes de Trabajo.
- d).- Enfermedades Profesionales
- e).- Invalidez
- g).- Muerte
- h).- Desempleo. (1)

Todos los países en América cuentan con una legislación general de Seguridad Social al menos respecto a una rama de ésta. Para estos efectos se han tomado en cuenta no solo las legislaciones específicas de Seguridad Social, sino también los sistemas de protección establecidos por la legislación laboral en general, es decir en especial al caso de los riesgos profesionales.

En dieciocho países de América existe un régimen general de Seguro de Enfermedad-Maternidad, considerandose los servicios de asistencia médica, las prestaciones en dinero por incapacidad temporal; en los países donde no aparece un régimen semejante tienen otros recursos como sucede en:

Argentina.- En esta población se tiene acceso a los establecimientos públicos de Asistencia Médica, nacionales, provinciales y municipales; las direcciones generales de asistencia y Previsión Social para trabajadores ferroviarios, bancarios para personal de seguros y para trabajadores de la industria del vidrio, suministran asistencia médica a los trabajadores y miembros de su familia; el Estatuto del Peón garantiza atención médica a cargo de los emplea-

(1) Revista de la O.I.T. "La Seguridad Social 1919-1969" pág. 10 - Editada en Ginebra Suiza, Noviembre 1968.

dores, para los trabajadores rurales de todo el país; el Instituto Médico Mercantil Argentino proporciona prestaciones médicas a los empleadores de comercios, y el Código de Comercio reconoce a esos mismos empleados el derecho a salario durante el tiempo de la incapacidad por enfermedad. La Caja de Maternidad paga una pequeña -- prestación.

CANADA.- En este país los residentes están protegidos por el Seguro Hospitalario y de Diagnóstico; y en la provincia de SASKATCHEWAN un Seguro completo de asistencia médica beneficia a todos los residentes en ella. En otras provincias tienen un Seguro voluntario de asistencia médica.

ESTADOS UNIDOS.- Este país tiene un Seguro de Asistencia médica que cubre a las personas de 65 años o más, los que en ese país representan más de 28 millones, además tienen cuatro Estados su Seguro de Enfermedad.

HAITI.- Los empleadores deben proporcionar asistencia médica a los asalariados agrícolas y sus familias así como los de empresas comerciales y otras, con 20 ó más trabajadores.

URUGUAY.- Tiene varios regímenes de Seguro de Enfermedad -- que protege a importantes sectores profesionales vgr. obreros y empleados de la industria textil, obreros, empleados y patrones del transporte automotor, trabajadores del puerto de Montevideo, tripulantes de buques mercantes y de pesca, trabajadores de la industria gráfica, librería, papelería, etc. empleados y obreros de la industria del metal y afines, trabajadores de la aguja (vestuario).

GUATEMALA.- Por lo que respecta al Seguro de Invalidez, otorga prestaciones solamente en el caso de invalidez derivada de un accidente de origen profesional o común y en caso de seguro a Sobrevivientes que pagan prestaciones si la muerte se debió a un accidente. (1)

El Seguro de Enfermedad debe considerarse como la rama principal del Seguro Social tanto desde el punto de vista histórico como lógico, la enfermedad es ya experimentada por todos nosotros, y el temor a ella es conocido en todas las edades, toda persona que enferma se expone al desempleo por no poder trabajar y porque puede perder su colocación.

Se conceden prestaciones médicas a todas las personas aseguradas y a las personas a su cargo en los regímenes típicos del Seguro de Enfermedad, incluyendo las de obstetricia, mediante contrato con médicos particulares y con Hospitales subvencionados por el Estado, pagan prestaciones en dinero a las personas aseguradas durante su enfermedad y durante el permiso de maternidad, así como una prestación por gastos funerarios a la muerte de la persona asegurada o alguno de sus familiares.

Las prestaciones del Seguro Social en México se encuentran establecidas en el artículo 3 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y son las siguientes:

(1) "La Seguridad Social en las Américas" Comité permanente Internacional de Seguridad Soc. y O.I.T. p. 27.

I.- Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

II.- Enfermedades no profesionales y Maternidad

III.- Invalidez, Vejez, Muerte y

IV.- Cesantía en Edad Avanzada

Pero no unicamente son estas las prestaciones que ofrece --- nuestro Seguro; en 1956 se reforma la Ley del Seguro Social dandose un paso importante dentro de la política social mexicana al crearse las prestaciones o Servicios Sociales, que venían a configurar con mejor precisión en nuestro régimen de Seguridad Social. Las prestaciones o Servicios Sociales no se establecieron en estas reformas -- como una rama especial de los Seguros Sociales, puesto que estos -- conceptos estaban apenas cobrando forma, sino a través de las modificaciones de los artículos 77- 107 fracciones VII, VIII, IX y el - 128 fracción II de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social- modificaciones que respondieron a necesidades inaplazables de la po blación. (1)

Artículo 77 "El Instituto está facultado para proporcionar - servicios médicos educativos y sociales a los asegurados con objeto de prevenir la realización de un estado de invalidez, cuando las -- prestaciones del Seguro de enfermedades no profesionales y maternidad no sean suficientes para lograrlo. También está facultado para proporcionar a los pensionados, por invalidez, servicios especiales

(1) "La Seguridad Social en México" I.M.S.S. 1964 Benito Coquet Tomo I.

de curación, reeducación, readaptación con objeto de obtener la recuperación de su capacidad para el trabajo.

Los Servicios mencionados pueden ser prestados individualmente o mediante procedimientos de alcance general. Al efecto el Instituto podrá usar de los medios adecuados de difusión de conocimientos y de practicas de prevención y previsión, además de organizar a los asegurados pensionados y familiares derechohabientes en agrupaciones; así como establecer centros de reeducación y readaptación para el trabajo y de descanso para vacaciones".

Artículo 107 fracción VII del capítulo VII denominado "De la organización del I.M.S.S."

"El Instituto Mexicano del Seguro Social tendrá como funciones principales:

VII.- Establecer farmacias, casas de recuperación y de reposo, y escuelas de adaptación, sin sujetarse a las condiciones, salvo las sanitarias que fijen las leyes y los reglamentos respectivos para empresas privadas de esa naturaleza.

VIII.- Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas.

IX.- Difundir conocimientos y practicas de previsión social

Artículo 128 del Capítulo VIII denominado: De la Inversión de las Reservas.

Las reservas se invertirán:

F II.- Hasta un ochenta por ciento en la adquisición construcción o financiamiento de Hospitales, sanatorios, maternidades,

dispensarios, almacenes, farmacias, casas de reposo, habitaciones para trabajadores y demás muebles e inmuebles propios para los fines del Instituto.

La especialización en materia de prestaciones representa -- una ventaja para el beneficiario, además de ser un método racional y económico sin embargo la especialización exige una mayor precisión en las definiciones e implica una cierta rigidez que se deriva naturalmente del principio que establece que las prestaciones de la Seguridad Social han de suministrarse en virtud de un derecho legal.

Consecuentemente, el 27 de julio de 1956 se expide el reglamento de los servicios de habitación, previsión social y prevención de invalidez del Instituto Mexicano del Seguro Social, teniendo como base jurídica los artículos 107 y 128 anteriormente transcritos de los cuales se deduce lo siguiente:

En lo que se refiere a los considerandos, se desprende que en virtud de que el I.M.S.S. atiende casos numerosos de enfermedades crónicas motivadas porque estas personas viven en lugares insalubres, inadecuados además de que estos no tienen conocimientos básicos de dietética y primeros auxilios, en consecuencia es oportuno que el Instituto prevea esos padecimientos que traen ocasionalmente incapacidad parcial y aun total en los trabajadores, que por esos padecimientos deja de percibir su ingreso económico eventualmente.

Se considera que para prevenirlos, es necesario enseñar a --

los asegurados familiares y derechohabientes, la manera de administrar sus ingresos, estableciendo dietas necesarias para el desarrollo de sus hijos, que sepan conservar la capacidad de trabajo, así como darles orientación higiénica, corporal y mental que se refleje en sus hogares; se le da primordial importancia a proporcionar a los asegurados habitaciones cómodas e higiénicas al alcance de sus necesidades y de sus recursos con el fin de prevenir incapacidades y mejorar su medio de vida basándose además de estos argumentos en las Recomendaciones Internacionales hechas en los acuerdos que se han elaborado de 1924 a 1955 por el Comité Internacional del Seguro Social; que en todas las zonas fabriles e industriales existe un déficit de habitaciones para los trabajadores teniendo que vivir estos en lugares distantes y consecuentemente gastando en transporte y perdiendo tiempo para llegar a su centro de trabajo.

En cuanto al reglamento, establece que el Instituto Mexicano del Seguro Social construirá colonias obreras habitacionales -- las cuales serán arrendadas a quienes sean asegurados, pensionados a quienes tengan vigentes sus derechos en los seguros de Invalidez Vejez y Muerte, de Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales. El Instituto fijará la renta con base en las condiciones comerciales rentables que priven para ese tipo de habitación, con base en la superficie, calidad de construcción etc. Se establece una prestación para los asegurados y pensionistas arrendatarios que -- consiste en un subsidio mensual que será igual a la diferencia entre la renta fija y la que se determine tomando como base la amor-

tización del inmueble en un plazo hasta de 50 años, más el porcentaje que corresponda por gastos de administración y mantenimiento, y una tasa de rendimiento no mayor del 5 por ciento.

Se establece un orden de preferencia para la pluralidad de solicitudes respecto a una misma vivienda en la siguiente forma:

a).- A quien tenga su centro de trabajo en la zona de influencia de la unidad de habitación de que se trate.

b).- Al que a juicio del Instituto, por su salario, número de personas en su familia, condiciones de vida y antecedentes con el Seguro, tenga como consecuencia se cumplimente en mejor forma la finalidad de la Seguridad Social y

c).- Al primero que la haya solicitado.

d).- Serán causas de rescisión del contrato de arrendamiento, aparte de las que señala el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales las siguientes:

a).- Que el arrendatario deje de tener vigentes sus derechos como asegurado o pensionista y

b).- Que el arrendatario no habite personalmente la vivienda arrendada.

Cuando exista causa de rescisión el arrendatario de inmediato deberá pagar el precio del arrendamiento sin subsidio alguno y sin perjuicio de rescindirlo.

Establece como prestaciones los servicios que juzgue necesarios para la prevención de enfermedades e incapacidad para el trabajo, y la difusión de conocimientos y prácticas de previsión So-

cial, mediante los siguientes procedimientos:

- a).- Cursos de enseñanza oral, escrita, teórica y práctica.
- b).- Educaciones médico-higiénicas, materno-infantil y --
orientación sanitaria.
- c).- Radio-cinematógrafo y televisión
- d).- Representaciones teatrales, conciertos, recitales y pu
blicaciones impresas de toda índole.
- e).- Fomento de la práctica de deportes y organización de -
eventos y agrupaciones deportivas.
- f).- Organización de reuniones periódicas o asociaciones --
permanentes que realicen los mismos fines de difusión de enseñanza
y de práctica.

Estos servicios serán proporcionados a los asegurados y a -
los miembros de su familia que tengan derecho a prestaciones, di--
chos servicios son potestativos para el Instituto Mexicano del Se-
guro Social el que podrá modificarlas o suprimirlas total o parcial
mente así como modificarlos o retirarlos a distintos lugares según
se juzgue oportuno.

Estudio a grandes rasgos de las prestaciones del Seguro So-
cial Mexicano, las cuales las subdividimos para tal efecto en:

- I.- Asistencia médica
- II.- Indemnizaciones
- III.- De finalidad social y
- IV.- Prevención.

I.- ASISTENCIA MEDICA; comprende las dos fracciones prime--

ras del artículo tercero o sean:

- a.- Accidentes del trabajo
- b.- Enfermedades profesionales
- c.- Enfermedades no profesionales y
- d.- Maternidad.

Como dijimos anteriormente, es decir al principio de este capítulo, el Seguro de enfermedad debe considerarse como la rama principal del Seguro Social tanto desde el punto de vista Histórico como Lógico, la enfermedad es ya experimentada por todos nosotros y el temor a ella es sentido a todas las edades, toda persona que enferma, se expone al desempleo por no poder trabajar y porque puede perder su colocación, consecuentemente caen en la desgracia al igual que las personas que dependen económicamente de ellos, en cuanto a las enfermedades cuando no son atendidas con oportunidad y en forma idonea pueden tener consecuencias graves a tal grado -- que pueden tener consecuencias graves a tal grado que pueden quedar inválidos o imposibilitados para el desempeño de trabajo alguno quedando como una lacra a la sociedad, aun cuando fueron buenos obreros o los que pudieron serlo; en tal virtud la asistencia médica ocupa un importante renglón en la Seguridad Social, la cual incluye la parte técnica profesional de asistencia quirúrgica así como:

- a.- Hospitalización y transporte .
- b.- Asistencia Farmacéutica
- c.- Aparatos de Prótesis necesarios y
- d.- Aparatos de Ortopedia necesarios.

Para los casos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, los asegurados tienen derecho a que se consideren accidentes de trabajo, no sólo los que ocurren en las circunstancias y con las características que especifica la ley Federal del Trabajo, sino también aquellos que ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeña su trabajo o viceversa.

Para las enfermedades no profesionales y maternidad, la asistencia médica por 52 semanas para la misma enfermedad, incluidas la asistencia obstétrica de la asegurada así como la asistencia profesional de los quirúrgicos hospitalización y transporte por el mismo tiempo, para la misma enfermedad así como la asistencia farmacéutica por 52 semanas. A los asegurados que sean enfermos ambulantes y cuyo tratamiento curativo no les impida desempeñar su trabajo y sigan cubriendo las cuotas obrero patronales correspondientes, no se les computará el tiempo que dure el tratamiento para los efectos del plazo de 52 semanas a que aluden los casos anteriores. Se tiene la posibilidad de ampliar el tratamiento y subsidio hasta 26 semanas más, internación en casas de reposo a los convalecientes de una enfermedad, cuando a juicio del Instituto sea necesario para restablecer la capacidad para el trabajo. A la esposa, o en su defecto, a la concubina del asegurado o del pensionado, la asistencia obstétrica; a los hijos menores de 16 años la asistencia médica-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sean necesarias desde el momento de la enfermedad y durante el plazo máximo

de 52 semanas para la misma enfermedad. A la esposa del asegurado o a falta de ésta a la concubina, la asistencia médica quirúrgica, -- farmacéutica y hospitalaria, por 52 semanas. Al padre y la madre -- cuando vivan en el hogar del asegurado y dependan económicamente de éste, asistencia médica quirúrgica, farmacéutica y hospitalización-- que sean necesarias desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo máximo de 52 semanas para la misma enfermedad. Si el asegurado fallece los padres conservan el derecho a los servicios médicos. A la asegurada y la esposa o en su defecto a la concubina del asegurado o del pensionado, una ayuda para lactancia cuando exista incapacidad física para amamantar al hijo y que es proporcionada en especie hasta por un lapso de seis meses posteriores al parto. Esta ayuda se entrega en especie, a la madre o a falta de esta a la persona encargada de alimentar al niño, Al nacimiento del hijo, se entrega a la madre asegurada una canastilla de maternidad.

II.- INDEMNIZACIONES.

Al acontecer algún accidente al trabajador o algun infortunio que traiga como consecuencia la no percepción del salario, el Seguro Social tiene como una de sus principales funciones la de proporcionar recursos para que provea a las necesidades vitales de su familia y de él, evitando así que caigan en la mendicidad, por lo tanto para los diversos casos de riesgos asegurados se han establecido diferentes tipos de indemnizaciones, los que para su estudio se dividen en dos clases:

A.- Las que se otorgan en cualquier momento al presentarse una necesidad o incapacidad que comprenden:

- a.- Subsidios por enfermedad
- b.- Subsidios o pensiones por accidentes del trabajo.
- c.- Ayuda para funerales
- d.- Ayuda para matrimonio
- e.- Subsidio por maternidad y
- f.- Ayuda para lactancia.

B.- Los que se otorgan después de transcurrido determinado tiempo, de cumplidos los plazos de espera que señala la ley, y por incapacidad general no originada por riesgo profesional, o sea, -- las prestaciones diferidas que comprenden:

- a.- Pensión por vejez
- b.- Pensión por invalidez
- c.- Viudez y orfandad. (1)

Las indemnizaciones para accidentes del trabajo y enfermedades profesionales son:

Si el riesgo incapacita temporalmente, un subsidio mientras dure la inhabilitación, del 100% de su salario, Este subsidio no puede exceder del máximo del grupo en que el patrón haya inscrito al trabajador. Este subsidio no podrá exceder de 72 semanas y se otorgará siempre que antes de expirar dicho período no se declare la incapacidad permanente del asegurado. Los subsidios se pagarán-

(1) "La Seguridad Social en México" I.M.S.S. 1964. Benito Coquet - Primer Tomo.

por períodos vencidos que no excederán de una semana.

Si el riesgo incapacita parcial y permanentemente, una pensión según el tanto por ciento que fija el artículo 327 de la Ley Federal del Trabajo, tomando como base las pensiones mensuales establecidas para la incapacidad total permanente. Si el monto de la pensión mensual resulta inferior a \$50.00 se pagará al asegurado - en substitución de la misma, una indemnización global equivalente a 5 anualidades de la pensión que le hubiere correspondido: Si el riesgo incapacita total y permanentemente se otorga una pensión mensual en tanto subsista la incapacidad de acuerdo con la tabla siguiente:

S A L A R I O - D I A R I O

| GRUPO | MAS DE | PROMEDIO | HASTA | PENSION. |
|-------|---------|----------|---------|-----------|
| E | \$ 6.00 | \$ 7.00 | \$ 8.00 | \$ 157.50 |
| F | 8.00 | 9.00 | 10.00 | 202.50 |
| G | 10.00 | 11.00 | 12.00 | 247.50 |
| H | 12.00 | 13.50 | 15.00 | 303.75 |
| I | 15.00 | 16.50 | 18.00 | 371.25 |
| J | 18.00 | 20.00 | 22.00 | 450.00 |
| K | 22.00 | 26.40 | 30.00 | 594.00 |
| L | 30.00 | 35.00 | 40.00 | 700.00 |
| M | 40.00 | 45.00 | 50.00 | 900.00 |
| N | 50.00 | 60.00 | 70.00 | 1,200.00 |
| O | 70.00 | 75.00 | 80.00 | 1,500.00 |
| P | 80.00 | -- -- | -- -- | 1,800.00 |

Si el riesgo produce la muerte, un mes de salario promedio del grupo en la fecha del fallecimiento. El monto de esta cantidad que no podrá ser menor de \$ 500.00 se entregará a quien presente - copia certificada del acta de defunción y la cuenta de los gastos-

de funeral.

Los asegurados tienen derecho a que se les proporcionen las indemnizaciones respectivas como el de la viuda, hasta que contraiga nuevas nupcias o entre en concubinato o al viudo totalmente incapacitado que hubiere dependido económicamente del trabajador o trabajadora fallecida, una pensión equivalente al 36% de la que hubiere correspondido al trabajador. A la viuda o concubina que se case, tres anualidades de la pensión otorgada.

Al huérfano de padre o de madre menores de 16 años o mayores de esta edad que se encuentren totalmente incapacitados, una pensión equivalente al 20% de la que hubiere correspondido al asegurado. Esta pensión se puede prolongar hasta la edad de 25 años cuando el beneficiario no pueda subsistir por su propio trabajo a causa de enfermedad duradera, defecto físico o psíquico, o se encuentre estudiando en establecimientos públicos o autorizados por el estado siempre que no este sujeto a la obligación de aseguramiento. Al huérfano de padre y madre menor de 16 años o mayor de esta edad si se encuentra totalmente incapacitado, una pensión equivalente al 30% de la que hubiere correspondido al asegurado. El derecho a esta pensión se extingue en los términos anotados en el párrafo anterior. Si no existieren, viuda, huérfano, ni concubina con derecho a pensión, se pensionará a cada uno de los ascendientes que dependen económicamente del asegurado, con una cantidad del 20% de la pensión que hubiere correspondido al trabajador.

Los beneficiarios tienen los derechos que señala el ramo de

riesgos profesionales, cuando un riesgo produce la muerte del asegurado y que podría no considerarse accidente del trabajo o enfermedad profesional.

Para los casos de Enfermedades no profesionales y maternidad tenemos:

Un subsidio en dinero a partir del cuarto día de la incapacidad y hasta por 52 semanas según la tabla siguiente:

S A L A R I O - D I A R I O

| GRUPO | MAS DE | FROMEDIO | HASTA | SUBSIDIO DIA |
|-------|---------|----------|---------|--------------|
| E | \$ 6.00 | \$ 7.00 | \$ 8.00 | \$ 4.20 |
| F | 8.00 | 9.00 | 10.00 | 5.40 |
| G | 10.00 | 11.00 | 12.00 | 6.60 |
| H | 12.00 | 13.50 | 15.00 | 8.10 |
| I | 15.00 | 16.50 | 18.00 | 9.90 |
| J | 18.00 | 20.00 | 22.00 | 12.00 |
| K | 22.00 | 26.40 | 30.00 | 15.84 |
| L | 30.00 | 35.00 | 40.00 | 21.00 |
| M | 40.00 | 45.00 | 50.00 | 27.00 |
| N | 50.00 | 60.00 | 70.00 | 36.00 |
| O | 70.00 | 75.00 | 80.00 | 45.00 |
| P | 80.00 | -- -- | -- -- | 54.00 |

La asegurada recibe un subsidio durante 42 días anteriores y 42 posteriores al parto. Por este subsidio se le concede una mejora durante los 8 días anteriores y los 30 días posteriores que asciende al 100% del subsidio otorgado. El subsidio en dinero es igual a el que corresponde en caso de enfermedad no profesional. Para que la asegurada tenga derecho al subsidio de maternidad se requiere que haya cubierto por lo menos 30 cotizaciones en el período (cotizaciones semanales) de 12 meses anteriores a la fecha desde la cual deba comenzar el pago. Cuando el Instituto haga la hospitalización del asegurado el subsidio se pagará a sus familiares derechohabientes y a falta de familiares derechohabientes al -

asegurado hospitalizado percibirá el 50% del subsidio.

Cuando el asegurado fallezca se pagará a quien presente copia del acta de defunción y la cuenta de los gastos de entierro, un mes de salario promedio del grupo de cotizaciones correspondientes. En ningún caso esta suma será menor de \$ 500.00

A los pensionados por incapacidad total permanente o parcial con 50% de incapacidad por lo menos, y a los pensionados por invalidez, vejez o muerte igual que sus familiares derechohabientes que dependen económicamente de ellos y que no tengan por si derechos propios a prestaciones provenientes del Seguro Social, asistencia médica quirúrgica y farmacéutica y hospitalización que sean necesarias para la misma enfermedad desde el comienzo de la enfermedad y durante un plazo máximo de 52 semanas.

Para los casos de INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTIA, Y MUERTE tenemos las siguientes disposiciones.

El asegurado que haya justificado el pago al Instituto de un mínimo de 150 cotizaciones semanales y sea declarado inválido, tendrá derecho a la pensión de invalidez cuyo monto se calculará conforme a la tabla y término siguientes: Las pensiones anuales de invalidez y de vejez se compondrá de una cuantía básica y aumento com

putado de acuerdo con el número de cotizaciones semanales que se justifique haber pagado al Instituto por el asegurado con posterioridad a las primeras 500 semanas de cotización. La cuantía básica y los aumentos serán calculados conforme a la tabla siguiente, con siderándose como salario diario el promedio correspondiente a las últimas 250 semanas, o a las últimas semanas cualquiera que sea su número si este resulta inferior a 250.

S A L A R I O - D I A R I O

| GRUPO | MAS DE | PROMEDIO | HASTA | CUANTIA BASICA ANUAL. | AUM. POR SEMANA COTIZADA. |
|-------|---------|----------|---------|-----------------------|---------------------------|
| E | \$ 6.00 | \$ 7.00 | \$ 8.00 | \$ 866.35 | \$ 0.490 |
| F | 8.00 | 9.00 | 10.00 | 1,113.84 | 0.630 |
| G | 10.00 | 11.00 | 12.00 | 1,361.36 | 0.770 |
| H | 12.00 | 13.50 | 15.00 | 1,670.76 | 0.945 |
| I | 15.00 | 16.50 | 18.00 | 2,042.04 | 1.155 |
| J | 18.00 | 20.00 | 22.00 | 2,475.20 | 1.400 |
| K | 22.00 | 26.40 | 30.00 | 3,267.26 | 1.848 |
| L | 30.00 | 35.00 | 40.00 | 4,331.60 | 2.450 |
| M | 40.00 | 45.00 | 50.00 | 5,569.20 | 3.150 |
| N | 50.00 | 60.00 | 70.00 | 7,425.60 | 4.200 |
| O | 70.00 | 75.00 | 80.00 | 9,282.00 | 5.250 |
| P | 80.00 | -- -- | -- -- | 11,138.40 | 6.300 |

Después de que el asegurado alcance la edad de 65 años y -- justifique el pago al Instituto de un mínimo de 500 cotizaciones -- semanales, podrá diferir su pensión de vejez y en ese caso los aumentos adquiridos por las semanas posteriores de cotización se incrementarán en un 200% sobre las cuantías fijadas para los aumentos según las tablas. En ningún caso una pensión de invalidez o de vejez podrá ser inferior a \$ 150.00 mensuales.

El Instituto concederá un aumento hasta de 20% de la pensión de invalidez, vejez o viudez, cuando el estado de invalidez del pensionado requiera ineludiblemente que lo asista otra persona, de manera permanente o continua. Una asignación infantil por cada hijo menor de 16 años de un pensionado por invalidez o por vejez, equivalente al 10% de la cuantía de la pensión de invalidez o de vejez. - El total de la pensión y los aumentos por asignaciones infantiles no podrá exceder del 85% del salario promedio que sirvió de base -- para fijar la cuantía de la pensión. Tendrá derecho a la pensión de vejez, sin necesidad de probar invalidez para el trabajo el asegurado que habiendo cumplido 65 años de edad justifique el pago al Instituto de un mínimo de 500 cotizaciones semanales. El asegurado que habiendo cumplido 60 años de edad quede privado de trabajos remunerados tiene derecho, sin necesidad de probar que sufre invalidez a recibir la pensión de vejez con la tarifa reducida según la tabla siguiente:

| Años cumplidos en la fecha de la solicitud de la pensión. | Cuantía de la pensión expresada en % de la cuantía de la pensión de vejez que le hubiere correspondido al asegurado si hubiere alcanzado 65 años de edad en la fecha de la solicitud. |
|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 60 | 72 |
| 61 | 75 |
| 62 | 79 |
| 63 | 85 |
| 64 | 92 |

Para gozar de este derecho el asegurado deberá justificar -

el pago al Instituto de un mínimo de 500 cotizaciones semanales.

Tiene derecho a recibir la pensión de vejez el asegurado -- que justifique el pago al Instituto de 500 cotizaciones semanales, haya alcanzado la edad de 60 años como mínimo en caso de que no es té recibiendo una renta de invalidez y no gane más de la mitad de la remuneración habitual regional. El pago de las pensiones de Invalidez, vejez, o cesantía, se conservará aun cuando el pensionado-reingrese a un trabajo del régimen del Seguro Social Obligatorio, -- siempre que la suma de su pensión y su salario no sea mayor al que perciba al pensionarse; y en caso de que la suma sea mayor, la pensión se disminuirá en la cuantía para igualar el salario.

Tendrá derecho a la pensión de viudez la esposa del asegurado fallecido que disfrutaba de una pensión de invalidez, vejez o cesantía o que al fallecer hubiere justificado el pago al Instituto de un mínimo de 150 cotizaciones semanales. A falta de esposa, -- tendrá derecho a recibir la pensión la mujer con quien el asegurado vivió como si fuera su marido durante los últimos 5 años que -- precedieron a su muerte o con la que tuvo hijos siempre que ambos hubiesen permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. -- El monto de esta pensión es igual al 50% de la que correspondería al asegurado en caso de Invalidez. Si no existiera viuda, huérfanos, ni concubina con derecho a pensión, se pensionará a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del asegurado fallecido con una cantidad igual al 20% de la pensión que el asegurado estuviese gozando al fallecer o de la que hubiere correspondido supo--

niendo realizado el estado de invalidez. Tendrá derecho a recibir la pensión de Orfandad cada uno de los Hijos menores de 16 años -- cuando mueran el padre o la madre asegurados, si estos disfrutaban de pensión de invalidez, vejez o cesantía o al fallecer hubieran justificado el pago al Instituto de un mínimo de 150 cotizaciones semanales. Puede prolongarse el disfrute de la pensión con un término límite de 25 años de edad; si el hijo no puede mantenerse por sus propios medios es decir por su propio trabajo debido a una enfermedad duradera, defecto físico o psíquico o si se encuentra estudiando en establecimientos públicos o autorizados por el Estado.

Puede concederse la pensión de orfandad a los huérfanos mayores de 16 años y menores de 25 si reúnen las condiciones anteriores. El monto de la pensión de orfandad es de 20% de la pensión de invalidez, si el huérfano es de padre o madre y del 30% si el huérfano lo fuere de padre y madre. Junto con la última mensualidad se otorga al huérfano una cuantía equivalente a 3 mensualidades.

El asegurado que contraiga matrimonio si hubiere cubierto un mínimo de 150 cotizaciones semanales recibirá, por una sola vez, una ayuda para matrimonio equivalente al 30% de la anualidad de la pensión de invalidez a que el asegurado tuviere derecho en la fecha del matrimonio. La viuda o concubina con pensión que contraiga matrimonio recibirá una suma global equivalente a tres anualidades de la cuantía de la pensión que gozaba.

Es importante hacer mención a esta otra disposición de la ley del Seguro Social:

El patrón es responsable de los daños y perjuicios que se causaren al asegurado o a sus familiares derechohabientes cuando por falta de cumplimiento a la obligación de inscribirlo o de avisar los salarios efectivos o los cambios de estos, no pudieran concederse las pensiones o las ayudas para matrimonio a que tuvieran derecho o si estas prestaciones resultaren disminuidas en su cuantía. El Instituto, a solicitud de los interesados, se subrogará en sus derechos y concederá las prestaciones.

III.- PRESTACIONES DE FINALIDAD SOCIAL.

Estas tienen por objeto proporcionar a los asegurados y derecho-habientes en general, medios, para que puedan lograr un mejor nivel de vida, enseñándoles primeros auxilios, orientación para procrear en mejor forma, y de esta manera evitar enfermedades, clases de dietética, cocina para favorecer la alimentación y mejor distribución de sus ingresos, también se les imparten clases técnicas manuales propias para mujeres, lo que significa que tienen medios y conocimientos para mejorar la condición de la habitación se les imparten clases de arte y deporte. A estos lugares donde se les proporcionan los medios se llaman CENTROS DE SEGURIDAD SOCIAL-PARA EL BIENESTAR FAMILIAR, otro tipo de centros es el SOCIAL JUVENIL Y TALLERES DE CAPACITACION, en los cuales se evita el ocio de los derecho-habientes, orientándolos únicamente y enseñándoles nuevas técnicas, o bien preparando a los principiantes para que cuando se encuentren en posibilidades de trabajar sea con un mejor - -

suelo, ya que tienen conocimiento y práctica en algún oficio, cooperando de esta manera a que exista un mayor número de técnicos -- preparados.

También se tienen centros vacacionales y unidades habitacionales de lo cual ya hablamos anteriormente al comentar el reglamento de los Servicios de Habitación, Previsión Social y Prevención de Invalidez del I.M.S.S. ☼

Al respecto apuntaremos que en Checoslovaquia tienen una prestación de finalidad social que denominan, "ATENCIONES BALNEOLÓGICAS" que se consideran preventivas y curativas, en las cuales se utiliza para la cura, las fuentes medicinales naturales o condicionales climatológicas favorables. Checoslovaquia es rica en fuentes medicinales y en balnearios y centros climatológicos y por eso esta prestación ocupa un lugar importante. Estas atenciones balneológicas forman parte para el derechohabiente de las atenciones Sanitarias estatales, pero al mismo tiempo son prestaciones del seguro de enfermedad. Es una prestación facultativa pero se facilita a un considerable número de trabajadores, por ejemplo en 1964 se trataron en balnearios a costa del Seguro de Enfermedad 215.000 trabajadores y derechohabientes. (1)

IV.- PREVENCIÓN

En lo que respecta a la prevención de enfermedades hemos --

(1) "La seguridad social en Checoslovaquia" Praga 1966 p. 54.

visto que se encuentra bien establecida y desarrollada en la ley del Seguro Social dentro de los artículos 77, 107 y 128 ya estudiados en este mismo capítulo, pero lo que se refiere a la prevención de accidentes el Seguro Social es el indicado para establecer bases y desarrollar el tema, dándole la importancia que amerita, además de ser un renglon que le cuenta mucho económicamente; Veremos que estadísticamente la prevención de accidentes es de considerarse para evitar obreros enfermos, lesionados, inválidos o bien, - - muertos.

En el mundo hay millones de accidentes del trabajo anualmente, algunos mortales y otros ocasionan incapacidades permanentes, - totales o parciales, la mayoría causan incapacidades temporales -- que pueden durar varios meses, estos accidentes causan sufriendo - a la victima preocupan a la familia o bien pueden causar una catástrofe en caso de muerte o incapacidad permanente, además de que - todo accidente constituye una pérdida de tiempo y dinero, por tal motivo los accidentes deben ser prevenidos ya que es objetivo vital y apremiante.

Para tener idea de la importancia que tiene la prevención de accidentes vamos a comparar las bajas militares de la segunda guerra mundial con el número de accidentes de trabajo sucedidos -- durante esta misma época:

Durante la guerra, las bajas mensuales sufridas por las - - fuerzas armadas del Reino Unido (sin incluirla marina mercante) -- fueron, como término medio 3462 muertos 752 desaparecidos y 3912 -

heridos, o sea, un total de 8126. Durante los seis años de 1939 a-1944, tan solo en las industrias manufactureras (incluyendo mue-
lles y astilleros) el promedio mensual fue de 107 muertos y 22,002
heridos.

En las fuerzas armadas de los Estados Unidos de Norte Améri-
ca durante la segunda guerra mundial, el promedio mensual de bajas
fue de 6,084 muertos, 763 desaparecidos y 15, 161 heridos, o sea, -
un total de 22,088. Mientras tanto, el promedio mensual de acciden-
tes de trabajo durante los años de 1942-1944 fue de 1,219 muertos-
121 casos de incapacidad total y permanente, 7,051 casos de incapa-
cidad parcial y permanente y 152,356 casos de incapacidad temporal
o sea un total de 160,747.

Es evidente que en estos dos países los accidentes de traba-
jo causaran más víctimas (sin entrar a considerar su gravedad rela-
tiva) que las campañas de cualquier gran guerra.

Actualmente Japón y Estados Unidos, consignan regularmente-
mas de dos millones de accidentes de trabajo por año y otros como-
República Federal de Alemania, Francia e Italia, más de un millon,-
muchos países, algunos de los mas industrializados no publican ci-
fran pero cabe suponer que ocurren más de 15 millones de acciden-
tes de trabajo por año en el mundo entero, cifra que da vértigo.

Un autor Norte Americano calculó hace algunos años el costo
de los accidentes que entrañan días perdidos, que deja el acciden-
tado de trabajar por tiempo y dedujo que cuenta unos 1,800.00 dola-
res a la Industria de Estados Unidos y que la Administración de Se-

guridad Social de este país, calcula, que en un año normal pagó -- unos 535 millones de dolares en indemnizaciones, en tanto que el Consejo Nacional de Seguridad calcula sus gastos médicos en 130 millones de dolares o sea un total de 665 millones de dolares en gastos directos. El número de accidentes con días perdidos que provocaron estos gastos fue de 1,950.000 es decir que cada accidente -- costó en promedio 340 dolares. (1)

Suele sostenerse que el costo indirecto de un accidente -- (en merma de la Producción, pérdida de jornal perjuicios materiales etc.) representa como término medio cuatro veces su costo directo (tratamiento médico e indemnización). En ese caso el costo indirecto sería de 1,360 dolares por accidentado. A esta cantidad debe -- anadirse 128 dolares por costo de administración de los institutos del Seguro.

El costo total de cada accidente con ausencia se elevó entonces a 1,828 dolares. La relación de 4 a 1 entre el costo indirecto y directo no rige para todos los países, pero aun si la relación -- llegara a reducirse de 2 a 1, subsistiría el hecho indiscutible de que los accidentes salen caros en todos los países (2)

Los accidentes se imputan en forma directa o indirecta a fallas humanas, así mismo un accidente sobreviene como resultado --

(1) W.D. KEEFER: "Accident Costs", en industrial safety, editada -- por R.P. Blake segunda edición Nueva York; Prentice Hall, 1953 Pags. 22-29.

(2) "LA PREVENCIÓN DE LOS ACCIDENTES" Oficina Internacional del -- Trabajo. Ginebra Suiza, quinta edición Marzo de 1969. Pags. 1 y 2.

de una concatenación de circunstancias tecnológicas, fisiológicas - y psicológicas concurrentes. La mayoría de estas no ocurren con las maquinas más peligrosas como son sierras circulares, maquinas tu-- ptes verticales y prensas mecanicas o por las substancias más peli-- grosas, como los explosivos y líquidos volátiles inflamables, sino por actos corrientes tales como tropezar caerse, manipular o em-- pujar objetos en forma defectuosa y ser golpeado por objetos que - se caen.

Teniendo en cuenta los datos anteriores es muy razonable que en México, el Seguro Social debe atender este punto con más celo y cuidado ya que le resulta costoso y que al atenderlo conjuntamente o en forma separada con el estado, sería provechoso para los obre-- ros asegurados y para la mejor administración del Seguro.

C A P I T U L O I I I

"ORGANIZACION DEL SEGURO SOCIAL EN MEXICO"

- 1.- Funciones
- 2.- Recursos
- 3.- Organos, y
- 4.- Facultades.

ORGANIZACION DEL SEGURO SOCIAL EN MEXICO.

Los regímenes sobre materia de Seguridad Social son un conjunto de derechos y obligaciones, se emite con base en una disposición constitucional una Ley Orgánica y su reglamentación que -- han de seguir el proceso legislativo respectivo (en México ante el Congreso de la Unión, y por el Poder Ejecutivo Federal).

Para llevarla a efecto se han de concebir procedimientos y métodos prácticos de administración; según el Derecho Comparado se han de tomar en cuenta los elementos socio-económicos, políticos e históricos, de esta forma se establecen prestaciones, la -- obligación de pagar cotizaciones, estos procedimientos y métodos son necesarios para asegurar el fiel cumplimiento de la legislación con exclusión de toda discriminación arbitraria.

La aplicación de estos métodos requiere un mecanismo, que se ha de mantener en constante funcionamiento y a de seguir vigilado y reajustado. Es indispensable un órgano administrativo o jerarquía de organismos, para ordenar y dirigir el buen funcionamiento del seguro así como para discutir y formular las políticas que han de aplicarse.

La legislación del Seguro Social de Bismarck, inspirado en la experiencia de las mutualidades Inglesas, disponía que los órganos creados para ello, para su administración de los Seguros de Enfermedad y de Pensiones, habían de ser dirigidos por representantes de los propios cotizantes, este principio fue adoptado por otros países de Europa aunque existen excepciones que se reducen a unos cuantos regímenes, ya en los dos convenios de 1927 de la O.I.T. sobre el Seguro de Enfermedad (Industria y Agricultura) reflejan una convicción general al sentar el principio de la autonomía de esta rama e insistir en la participación de los asegurados en su administración.

Vemos que tradicionalmente se opta por la autonomía de la Administración del Seguro Social aunque existen naciones que las centralizan al Estado.

"El Estado puede optar alguna de las siguientes soluciones:

a).- O hace que la responsabilidad de la Administración descansa en una Institución, o

b).- Delega tal responsabilidad en Instituciones semi autónomas. " (1)

Según la exposición de motivos de la Ley Original publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de Enero de 1943, en el sub-título "El Seguro Social es un Servicio Público" expone

(1) Escobar y Navarro.- Citado en la obra del Lic. Gustavo Arce Cano.- "Los Seguros Sociales en México".

que:

"Para la Organización y Administración del sistema se crea una Institución de Servicio Público Descentralizado, con personalidad jurídica propia y libre disposición de su patrimonio que se denominará Instituto Mexicano del Seguro Social.

Leon Duguit da una definición de lo que es Servicio Público en los siguientes términos:

"Es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, - regulado y controlado por los gobernantes, por ser indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y - porque además es de tal naturaleza que no puede ser realizado completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental".-

(1)

En cuanto a la gestión del sistema se encomendó a un Organismo descentralizado porque ofrece respecto del centralizado ventajas de consideración, entre las que se encuentran:

1.- Una mayor preparación técnica en sus elementos directivos, surgida de la especialización.

2.- Democracia efectiva en la organización del mismo pues permite a los directamente interesados en su funcionamiento, intervenir en su manejo.

3.- Atraer donativos de los particulares, que estarán segu

(1) Citada en el Libro "La Ley Mexicana del Seguro Social" de Alfonso Herrera Gutiérrez Pág. 53.

ros de que, con los mismos se incrementará el servicio al que los destinan sin peligro de confundirse con los fondos públicos, y

4.- Inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio.

El artículo 2 de la Ley del Seguro Social dispone que "para la organización y administración del Seguro Social, se crea, - con personalidad jurídica propia, un organismo descentralizado, - con domicilio en la ciudad de México, que se denominará Instituto Mexicano del Seguro Social.

I.- FUNCIONES:

Dispone el artículo 107 que las principales funciones del Instituto son:

a.- Administrar las diversas ramas del Seguro.

b.- Recaudar cuotas y demás recursos del instituto.

c.- Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta ley.

d.- Invertir los fondos de acuerdo con las disposiciones - especiales de esta ley.

e.- Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio.

f.- Adquirir los bienes muebles e inmuebles dentro de los límites legales.

g.- Establecer farmacias, casas de recuperación y de reposo, y escuelas de adaptación, sin sujetarse a las condiciones, --

salvo las sanitarias, que fijen las leyes y los reglamentos respectivos para empresas privadas de esa naturaleza.

h.- Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas.

i.- Difundir conocimientos y prácticas de previsión social.

j.- Expedir sus reglamentos interiores, y

k.- Las demás que le atribuyen esta ley y sus reglamentos.

II.- RECURSOS.

Establece el artículo 108 los recursos del instituto señalando que estarán constituidos por:

a.- Las cuotas que deben enterarse conforme a esta ley los patrones y los trabajadores, y la contribución del estado.

b.- Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase, que produzcan los bienes del Instituto.

c.- Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan al Instituto, y

d.- Cualesquiera otros ingresos que en favor del Instituto señalen las leyes y reglamentos.

III.- LOS ORGANOS DEL INSTITUTO SON SEGUN EL ARTICULO 109:

1.- La Asamblea General

2.- El Consejo Técnico

3.- La Comisión de Vigilancia, y

4.- El Director General.

La ley confía a los Organos administrativos del sistema -- de Seguridad Social una serie de funciones, en las ramas de los - Seguros, y la forma en que tales funciones se han de repartir entre los órganos centrales, estos son determinados por consideraciones de conveniencia para las personas protegidas en primer lugar y de economía de los gastos de funcionamiento en segundo lugar; La Asamblea, el Consejo y la Comisión estan integrados con - representantes de los sectores obreros, patronales y entidad pública.

IV.- FACULTADES.

(art. 110) La autoridad suprema del Instituto será la Asamblea General, que estará integrada por treinta miembros, designados: Diez por el Ejecutivo Federal, diez por las organizaciones -- patronales y diez por las organizaciones de trabajadores. Los --- miembros de la Asamblea durarán en su encargo seis años, pudiendo ser reelectos.

De esta manera se encuentran perfectamente representados - los principales interesados en el Seguro Social, el Ejecutivo Federal, patrones y trabajadores, que además contribuyen al mantenimiento del mismo, pudiendo defender de esta manera sus respectivos intereses o sea formando parte de la autoridad suprema.

(art. III) El Ejecutivo Federal establecerá las bases para determinar las organizaciones de Trabajadores y de patrones que -

deban intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea General para calificar la elección.

(art. 112) El Consejo Técnico será el representante legal y el administrador del instituto y estará integrado por doce miembros, correspondiendo designar cuatro de ellos, a los representantes patronales en la Asamblea General, cuatro a los representantes de los trabajadores y cuatro a los representantes del Estado ante la misma asamblea, con sus respectivos suplentes. El Ejecutivo Federal podrá disminuir a la mitad la representación Estatal, cuando lo estime conveniente.

El Director General será siempre uno de los consejeros del Estado y presidirá el Consejo Técnico.

Cuando deba renovarse el Consejo Técnico, los sectores representativos de patronos y de trabajadores propondrán miembros propietarios y suplentes para cada plaza de Consejero y los representantes del Estado, miembros propietarios y suplentes, para el mismo efecto. La designación de los Consejeros será hecha por la Asamblea General en los términos que fije el reglamento respectivo.

Los consejeros así electos durarán en su cargo seis años pudiendo ser reelectos.

La designación será revocable, siempre que la pidan los miembros del sector que hubiere propuesto al Consejero de que se trate o por causas justificadas para ello. En todo caso, el acuerdo definitivo corresponde a la Asamblea General, la que resolverá

lo conducente en los términos del reglamento, mediante procedimientos en que se oiga en defensa al Consejero cuya remoción se solicite.

(art. 113) La Asamblea General designará a la comisión de Vigilancia que estará compuesta por seis miembros, Para formar esta Comisión cada uno de los sectores representativos de patrones y trabajadores que constituyen la Asamblea, propondrá dos miembros propietarios y dos suplentes los cuales durarán en su cargo seis años y podrán ser reelectos. La elección puede recaer en personas que no formen parte de dichos sectores El Ejecutivo Federal podrá disminuir a la mitad la representación Estatal, cuando lo estime conveniente.

La designación será revocable, siempre que la pida el sector que hubiere propuesto al representante de que se trate, o por que medien causas justificadas para ello, a juicio de la Asamblea y en los términos que fije el reglamento.

La designación será revocable, siempre que la pidan los miembros del sector que hubiere propuesto al representante de que se trate o por causas justificadas para ello. En todo caso, el acuerdo definitivo corresponde a la Asamblea General la que resolverá lo conducente en los términos del reglamento, mediante procedimiento en que oiga en defensa al miembro cuya remoción se solicite.

(art. 114) El director General será nombrado por el Presidente de la República. Esta designación deberá recaer en un mexicano

no por nacimiento, de reconocida honorabilidad y capacidad técnica y solo podrá ser destituido por el Presidente de la República, por causas graves, mediante una investigación en que se oiga su defensa.

En virtud de que la gestión del régimen del Seguro Social exige por su propia naturaleza suficientes conocimientos, se establece que quien sea Director General de esta Institución debe ser de reconocida capacidad técnica, evitando que sea riesgosa la administración, en manos de quien no llene los requisitos; Por razones que indudablemente fueron políticas, el Director General solamente puede ser destituido por el Presidente de la República, --- quien también lo nombra, la destitución será por causas graves, --- mediante una investigación en que se oiga su defensa.

(art. 115) La Asamblea General deberá reunirse ordinariamente una vez al año y extraordinariamente en cuantas ocasiones --- sea necesario, de acuerdo con lo que disponga el reglamento.

La Asamblea se reúne para resolver problemas de alta importancia como lo es la orientación de la gestión en sus aspectos generales, y en virtud de que se trata de una autoridad tan importante extraordinariamente se puede reunir en cualquier momento.

(art. 116) La Asamblea General discutirá anualmente, para su aprobación o modificación, el estado de ingresos y egresos, la memoria, el plan de labores y el informe de la Comisión de Vigilancia. Cada tres años, la propia Asamblea discutirá para su aprobación o modificación los balances actuariales y contables que --

presente cada trienio el Consejo Técnico.

La suficiencia de los recursos para los diferentes ramos - del Seguro, debe ser examinada periodicamente, por lo menos cada tres años, al practicarse el balance actuarial. Al elaborar dicho balance el Instituto efectuará investigaciones estadísticas sobre el desarrollo de los fenómenos colectivos de importancia para la vida del Seguro Social y establecerá la comprobación del desarrollo efectivo con las previsiones actuariales.

Si el balance actuarial acusare superávit, este se destinará a constituir un fondo de emergencia hasta el límite máximo del veinte por ciento de la suma de las reservas técnicas. Después - de alcanzar este límite, el superávit se aplicará, según la decisión de la Asamblea General al respecto, a reformar las bases actuariales del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y del de Enfermedades no Profesionales y Maternidad, - mejorando las prestaciones y, en segundo término a reducir las -- cuotas de estos ramos.

(art. 117) El Consejo Técnico tendrá las siguientes funciones:

I.- Decidir sobre toda clase de inversiones de los fondos del Instituto, con estricta sujeción a lo prevenido en esta Ley y sus reglamentos.

II.- Resolver sobre todas las operaciones del Instituto, exceptuando aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General, de conformidad con lo que al respecto-

determina el reglamento.

III.- Establecer o clausurar como dependencias directas -- del Instituto, las delegaciones regionales, Estatales o locales -- del Seguro Social.

IV.- Convocar a Asamblea General ordinaria y extraordinaria.

V.- Discutir y, en su caso, aprobar el presupuesto de -- egresos y el plan de trabajos que elabore la Dirección General.

VI.- Expedir los reglamentos interiores que menciona la -- fracción X del artículo 107 de esta Ley.

VII.- Conceder, rechazar y modificar pensiones.

VIII.- Nombrar y remover a los Sub-directores, Jefes de Departamento y Delegados Regionales, Estatales y Locales, en los -- términos de la fracción VI del artículo 120 de esta Ley, y

IX.- Las demás que señale esta Ley y sus Reglamentos.

(art. 118) La Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes atribuciones.

I.- Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y sus Reglamentos.

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

III.- Sugerir a la Asamblea y al Consejo Técnico, en su ca so, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Seguro Social, y

IV.- En casos graves y bajo su responsabilidad citar a la Asamblea General extraordinaria.

(art. 119) La Comisión de Vigilancia presentará ante la -- Asamblea General un dictamen sobre la memoria y el balance del -- Consejo Técnico, para cuyo efecto estos les serán dados a conocer con la debida oportunidad.

(art. 120) Son funciones del Director General:

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

II.- Ejecutar los acuerdos del propio Consejo.

III.- Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social - ante las autoridades Administrativas y Judiciales con las facultades que le delegue el Consejo, de acuerdo con lo que disponga el Reglamento.

IV.- Presentar anualmente al Consejo el Estado de Ingresos y Egresos, la memoria del Ejercicio fenecido y el plan de trabajo para el siguiente.

V.- Presentar cada tres años al Consejo Técnico el balance actuarial y el contable.

VI.- Nombrar y remover de acuerdo con el Reglamento de esta Ley, a los empleados sub-alternos y proponer al Consejo la designación o destitución de los sub-directores, Jefes de Departamento y Delegados Regionales, Estatales y Locales, y

VII.- Las demás que señalen las disposiciones reglamentarias.

(art. 121) El Director General tendrá derecho de veto sobre las resoluciones del Consejo Técnico en los casos que fije el Reglamento. El efecto del veto es suspender hasta que resuelva en definitiva la Asamblea General la aplicación de la resolución del Consejo.

Este derecho de veto tiene la finalidad, de impedir la práctica de disposiciones emitidas por el Consejo Técnico disposiciones que a criterio del Director General sean perjudiciales a la Institución.

(art. 122) Para los efectos de esta Ley, el Instituto estará facultado para inspeccionar los centros de trabajo. Los patrones y trabajadores estarán obligados a dar facilidades para hacer expedita y eficiente la inspección. Las autoridades federales y locales deberán prestar el auxilio que el Instituto solicite para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Igualmente está facultado el Instituto para tener acceso a toda clase de material estadístico, censal y fiscal y, en general, a obtener de las oficinas públicas, cualquier dato o informe que se considere necesario, sea directamente o por conducto de los órganos autorizados por las Leyes correspondientes.

La inspección que se realice en los centros de trabajo en los términos de este artículo tiene la finalidad de verificar los datos que los empleadores informan al Instituto al afiliar a sus trabajadores, en tal virtud los inspectores necesariamente examinarán listas de raya, documentos fiscales, y otros; además tiene-

por objeto percatarse de la clase y grado de riesgo de la empresa.

(art. 123) El Instituto Mexicano del Seguro Social, sus dependencias y servicios, gozarán de exención de impuestos. La Federación de los Estados, el Departamento del Distrito Federal y los Municipios, no podrán gravar con impuestos al capital, rentas, -- contratos, actos jurídicos, títulos, documentos, operaciones o libro de contabilidad de dicho Instituto. En estas exenciones se consideran comprendidos el Impuesto del Timbre y el franqueo postal. El Instituto y demás entidades que formen parte o dependan de él estarán sujetos únicamente al pago de los derechos de carácter Municipal que causen sus inmuebles, en razón de pavimentos, atarjeas y limpia por su fente a la vía pública y por agua potable de que dispongan, en las mismas condiciones que deben pagar los demás cuasantes, y los derechos de carácter federal correspondientes exclusivamente a la prestación de servicios públicos.

C A P I T U L O I V

EL SEGURO DE DESEMPLEO

- 1.- Formas que Reviste el Desempleo
- 2.- Antecedentes Históricos
- 3.- Algunos Sistemas del Seguro de Desempleo
- 4.- Derecho a Prestaciones
- 5.- Pérdida del Derecho a Prestaciones.

EL SEGURO DE DESEMPLEO

Indudablemente dentro de las contingencias o como una de las principales de que sufren los trabajadores es la del desempleo, ya que éste es un riesgo que debe cubrir toda Legislación moderna de Seguridad Social. Desde hace muchos años en algunos países existen regímenes de Seguro de Desempleo, a comienzos de 1955, casi la cuarta parte de los países del mundo adoptaron Leyes instituyendo un régimen de Seguridad Social para hacer frente al Desempleo. Alguna de las razones por las que se hace necesaria la protección de los trabajadores contra el riesgo de una inactividad forzosa, es la que se observa desde el punto de vista humano en las que tenemos, que son evidentes las consecuencias del Desempleo, tanto para el trabajador como para su familia, quienes al sufrirla personalmente, pueden constituir una catástrofe aun en el caso de que la insidencia del desempleo sea relativamente débil en el conjunto del país. Cuando el sosten de la casa cesa en su empleo, las familias que han logrado ahorrar algún dinero, para hacer frente a días difíciles, puede recurrir a sus reservas

durante cierto tiempo; las Estadísticas dicen que la gran masa de asalariados no dispone de un saldo suficiente y constante, entre sus ingresos y gastos, que permita economizar lo necesario para subsistir en caso de falta de empleo. Si no existen instituciones de Asistencia Social y si los Poderes Públicos no le ayudan, el desempleado y su familia se verán obligados a contraer más y más deudas, a convertirse en una carga para parientes o amigos, o bien restringir su nivel de vida es decir, se puede traducir en un menor consumo de alimentos, aplazamiento de la compra de objetos necesarios, posiblemente el traslado a una vivienda menos adecuada a sus necesidades. Y si el desempleo persiste, estas consecuencias pueden provocar una depresión moral, mala salud, disminución de la aptitud profesional, posible desmembración de la familia, inmorales y hasta delincuencia, consecuentemente no solamente el desempleado y los suyos son quienes sufren, ya que los efectos de esta situación pueden a su vez manifestarse en la colectividad o sociedad a que el desempleado y su familia pertenezcan.

Desde el punto de vista económico la mano de obra ociosa, representa un desaprovechamiento patente de los recursos productivos de la Nación. Por otra parte la disminución del poder adquisitivo que sufren los desempleados puede reducir la demanda de productos, la cual puede acarrear un retroceso de la producción y -- del empleo.

Desde el punto de vista social, la angustia, la mala salud y el descenso general del nivel de vida que padecen las familias--

de los desempleados ejercen inevitablemente efectos nocivos en el resto de la población.

I.- FORMAS QUE REVISTE EL DESEMPLEO.

A.- En primer término señalamos la forma más temible del Desempleo denominada "Generalizado" o "En Masa", este tipo de Desempleo se produce cuando una proporción importante de la mano de obra de un país (es decir más del cinco por ciento Vgr.) se encuentra sin trabajo. En lo que se refiere a los obreros, personalmente, la gravedad de este tipo de Desempleo no consiste solamente en su grado de importancia, sino en el peligro, de que persista la falta de empleos. El motivo de este desempleo se debe principalmente en una deficiencia o inestabilidad de la demanda global de artículos por parte de los consumidores nacionales, de los compradores extranjeros, de los inversionistas o bien del gobierno.

B.- En segundo término señalamos el Desempleo "Friccional", que resulta generalmente por cambios técnicos en la producción que, en ciertos oficios privan a los trabajadores de su empleo, o por la mayor o menor demanda de equis productos o servicios. Esta clase de Desempleo refleja un desequilibrio entre la oferta y la demanda de trabajadores en ciertas profesiones; generalmente son situaciones pasajeras que afectan a una rama de la Industria, y el Desempleo resultante no es prolongado. Se debe considerar que dentro de la Economía dinámica en proceso de expansión se operan cambios con frecuencia, en tal virtud existe cierto volúmen de Desem-

pleo Friccional en diferentes Industrias sucesivamente.

C.- En tercer término tenemos el llamado Desempleo "Estacional", este tipo de Desempleo se presenta eventualmente es decir, en determinados meses de cada año y desaparece al pasar de una estación a otra. Se produce por la situación a que se enfrenta en cierta época del año el proceso de producción de ciertas industrias o de cambios estacionales en relación con la demanda de algunos artículos. Este tipo de Desempleo es característico en la producción agrícola y por consiguiente prevalece, o por lo menos causa mayores trastornos en los países de poca industrialización.

D.- Esta última clase de Desempleo, que es propio de los países no industrializados ya que tiende a manifestarse especialmente en ellos, es el que se conoce bajo el nombre de "Subempleo". Este tipo de Desempleo es un fenómeno que sucede a menudo en las regiones cuya densidad de población es demasiado abundante con relación a la superficie de tierras cultivables y en las que el volumen de los capitales disponibles es insuficiente. Probablemente la mayoría de los trabajadores de los países que padecen de subempleo ejerzan una actividad remunerada, pero lo cierto es que gran número de ellos solo puede encontrar trabajo durante parte de una jornada; en general su rendimiento y remuneración per capita son, muy inferiores a lo que podrían percibir si su mano de obra estuviese empleada a jornada completa. Aunque el Subempleo tenga a veces carácter Estacional, su tendencia general es a hacerse crónico.

Cualquiera que sea el tipo de Desempleo, el trabajador a -

quien la pérdida de un empleo priva de su remuneración habitual, necesita hayar otra fuente de ingresos. Pero la naturaleza del fenómeno económico que haya provocado el desempleo repercute en su duración. Análogamente, la posibilidad de proteger a los trabajadores mediante medidas de Seguridad Social, el costo de esta protección, sus modalidades administrativas, así como su forma, dependen en última instancia del tipo de desempleo de que se trate.

El Seguro de Desempleo, no es en general, sino un medio para aliviar los efectos del paro, es evidente que el pago de prestaciones, durante un período de crisis puede contribuir sensiblemente a mantener el poder adquisitivo de los trabajadores y a contrarrestar así una baja persistente de los niveles de la producción y del empleo.

A pesar de ello el Seguro, solo significa un aporte relativamente pequeño a este mal social, es decir, la reducción o abolición de desempleo.

El medio servicio que la sociedad puede dar al desempleado es procurarle un trabajo remunerado y no abonarle un subsidio de desempleo, ya que la ociosidad desmoraliza, aun cuando se compense en parte al desempleado por la falta de ingresos normales. El objetivo de los sistemas de desempleo debe ser la supresión de las consecuencias personales y humanas del desempleo.

II.- ANTECEDENTES HISTORICOS

Los orígenes del Seguro de desempleo pueden dividirse en -

dos fases, la primera se particulariza por no existir participación de los poderes públicos y de los empleadores, y así continuó hasta casi el último decenio del siglo XIX, La Segunda por la aparición en los primeros decenios del siglo XX de regímenes financiados por los empleadores. Es necesario anotar que aproximadamente en el último decenio del siglo XIX, las autoridades municipales procedieron a la concesión de subvenciones a las cajas de seguro facultativo, continuandose esta práctica hasta 1920.

CAJAS SINDICALES FACULTATIVAS

Estos son los precursores de los regímenes actuales de seguro de desempleo, fueron creadas en Europa por los sindicatos, para abonar prestaciones a sus miembros sin trabajo. Es difícil precisar el momento en que los sindicatos comenzaron a asegurar a sus miembros contra el desempleo, se calcula que no fué muy posterior a la del nacimiento de los sindicatos.

Los primeros sindicatos consideran como una de sus principales funciones la protección de sus afiliados mediante un seguro mutuo contra los diversos riesgos profesionales que los amenazaban. Cada uno de estos sindicatos agrupaba a los obreros de una X dedicación, quienes una vez afiliados contribuían regularmente a la caja del seguro, aunque con frecuencia el sindicato solo percibía el pago de una suma global única destinada a cubrir los gastos de todas sus actividades. No recibían estas cajas ninguna subvención del exterior, es decir, ni de los Poderes Públicos ni de-

los empleadores. Los sindicatos que tenían la desgracia de quedarse sin trabajo tenían derecho a percibir ciertas prestaciones abonadas por la caja. Se trataba en forma rudimentaria, de la aplicación del principio del seguro en común contra todos los riesgos.

Además de las cajas sindicales, existían a veces algunos sistemas de seguro facultativo contra el desempleo administrados por mutualidades de diversos tipos, tales como sociedades de beneficencia u organizaciones de consumidores, tal como fué el caso, por ejemplo en Alemania y Gran Bretaña.

Constituían estas cajas la primer demostración de como podía aplicarse al desempleo el método, característico del seguro, de asegurarse en común de todos los riesgos.

El limitado alcance y la escasa eficacia de los primeros sistemas, así como la precaria situación financiera en que se hallaban frecuentemente, demostraron que los trabajadores, aun uniendo sus fuerzas, no podía asegurarse por si mismos contra el desempleo. La necesidad de una ayuda del exterior resultó evidente.

CAJAS PATRONALES FACULTATIVAS

Antes mencionaremos las cajas de subsidio creadas por empleadores que se instituyeron posteriormente a las sindicales. Los motivos que impulsaron a los empleadores a crear cajas privadas de prestaciones de desempleo son:

Figuraba el deseo de disponer de una mano de obra estable y satisfecha, y de no perder los conocimientos profesionales ad-

quiridos por su personal durante varios años de práctica, algunas veces estas cajas formaban parte de planes para regularizar la -- producción.

Este tipo de cajas consistía en que el empleador destinaba anualmente una suma determinada a su caja de desempleo, suma que usualmente correspondía a determinado porcentaje de la nómina de salarios, de las utilidades netas o de otro factor análogo, y la caja abonaba prestaciones al personal temporalmente desempleado o despedido y, a veces, al parcialmente desempleado.

Las Cajas Patronales, gradualmente fueron desapareciendo -- con la intrusión de sistemas nacionales de Seguro de Desempleo en los diferentes países. Al elaborarse la legislación que instituyó el seguro obligatorio de Desempleo en los Estados Unidos de Norteamérica se conservaron algunas de las bases o principios de las Cajas Patronales privadas.

CAJAS FACULTATIVAS SUBVENCIONADAS POR LOS MUNICIPIOS

Los Poderes Públicos al ver las imperfecciones de las Ca-- jas Sindicales no subvencionadas, así como el escaso número de -- asalariados que beneficiaban, empezaron a intervenir, reforzando la protección otorgada a los trabajadores. Las autoridades loca-- les en un principio crean sus propias Cajas Municipales, en las -- que los trabajadores podían asegurarse, más tarde se dedicaron a subvencionar las Cajas de Seguro Facultativo.

La primera Caja de Seguro de Desempleo intervenida por los Poderes Públicos fué fundada en Berna (Suiza) en 1893, en esta Caja todo trabajador sindicado o no, podía asegurarse contra el desempleo.

Posteriormente en Alemania se formaron Cajas Comunales de Seguro Facultativo de Desempleo, en 1896 en Colonia y en 1905 en Leipzig.

Estas Cajas no tuvieron la importancia de las Suizas, ni tampoco gran éxito por ser facultativas, consecuentemente atraían a trabajadores de empleo no estable pero si expuestos al desempleo siendo un grave riesgo para las Cajas, obligando a la mayoría de estas interrumpir sus actividades. En virtud de estos acontecimientos en el Canton Suizo de Saint Gall se adoptó en 1894 un Plan en el que autoriza a sus Municipios a crear Cajas a las que obligatoriamente debían afiliarse y contribuir todos los trabajadores cuya remuneración fuera inferior a determinada suma, el Ayuntamiento de este Cantón creó en 1895 una de estas Cajas, fundandose así el primer sistema de Seguro Obligatorio instituido por los Poderes Públicos.

Al mismo tiempo se experimentaban las Cajas Municipales de Seguro por los Poderes Públicos de algunos otros países, subvencionandolas. Los Municipios de Dijon y Limoges (Francia) iniciaron este sistema en 1896 y 1897, en Bélgica en la Provincia de Lieja sucedió en 1899, sin embargo en la ciudad Belga, Gante en 1901 se creó la más notable de esas instituciones, cuyo plan con

cido como el "Sistema de Gante" inspiró la creación de diversas - instituciones semejantes.

Este sistema consistía en la concesión de una subvención - municipal a las Cajas de Desempleo privadas, destinada a aumentar la cuantía de las prestaciones abonadas a los afiliados desemplea dos. Las Subvenciones anuales concedidas a las cajas eran propor cionales al importe de las prestaciones abonadas durante el año - precedente. Tales Subvenciones se otorgaban principalmente a las - Cajas Sindicales, las cuales se ocupaban de todos los aspectos de la Administración de las prestaciones, y verificaban especialmen te si los beneficiarios eran en realidad desempleados. Consecuen temente tuvo gran éxito este sistema.

Se puede considerar al sistema de Gante con justicia, como el verdadero origen del Seguro de este tipo, dada la influencia - que tuvo en todos los países que abogaban por la Reforma Social y por el impulso que dió a sistemas análogos, este sistema fue apli cado no solo por otros municipios Belagas, sino también en Francia, Alemania, Suiza, Italia, Los Países Bajos, Noruega, Dinamarca, Fin landia y La Gran Bretaña.

Ciertos países como Francia en 1905 aplicaron el sistema - de Gante en el orden Nacional y este fue el punto de partida de - la intervención de los estados para mitigar la miseria ocasionada por el desempleo.

Los aspectos positivos que se reconocen a las cajas facul tativas mencionadas, son entre otras:

El conocimiento de los resultados de las cajas presenta -- un interés para los países que no han instituido este tipo de seguro.

El seguro de desempleo es preferible a dejar que cada trabajador trate de ahorrar para solvatar los días difíciles. La comparación de los resultados obtenidos antes y después del sistema de Gante demostraron que el financiamiento del seguro de desempleo era una carga muy difícil de soportar únicamente por los trabajadores por lo que era necesaria alguna contribución social ya fuera por parte de los Poderes Públicos o por los empleadores.

Una caja de seguro facultativo no podía funcionar sino --- cuando estaba administrada por un sindicato o una mutualidad solidamente establecida, ya que de otra forma, sería sumamente difícil obtener una participación apropiada en las cajas de desempleo.

En Europa, jamás fue posible conseguir resultados ligeramente satisfactorios en cuanto al número de asegurados, ni aún en las cajas subvencionadas por las autoridades locales. El seguro - de esta manera no logró proteger en ningún país ni siquiera a la mitad de los trabajadores de la industria.

La mayoría de los trabajadores sindicados que eran los más expuestos al desempleo no estaban en absoluto protegidos por el - seguro, de lo que se deduce que el seguro de desempleo por la amenaza que supone el desequilibrio en el reclutamiento de sus afiliados, nunca podrá funcionar como es debido si es facultativo. - Consecuentemente es necesario recurrir a un sistema que imponga a

los trabajadores la obligación de asegurarse o bien a presiones indirectas cuyo efecto sea más o menos semejante.

Las dificultades financieras con que se encontraron las cajas subvencionadas por los municipios así como la necesidad que se manifestó, de recurrir a las autoridades provinciales primeramente y después a las nacionales, indican que el municipio era reducido para reforzar económicamente al sistema de un seguro de desempleo.

Además, los afiliados a las cajas desempleo sindicales o patronales, eran generalmente trabajadores de una misma industria, o de un oficio, como sea, la incidencia del desempleo varía sensiblemente de una a otra industria, en caso de crisis en un sector industrial la caja que reclute en él exclusivamente a sus afiliados corre el riesgo de ir a la bancarrota, mientras las cajas de otro tipo de industria no son afectadas.

Es una razón muy poderosa por la que el seguro de desempleo se vio en la necesidad de apoyarse sobre una base mucho más fuerte, y se distribuyeron los riesgos entre varias industrias, resultado a que era casi imposible llegar mediante la creación de cajas de seguro facultativo, tanto sindicales como patronales.

A principio del presente siglo los gobiernos comenzaron a reconocer que, por si mismos, ni las cajas de seguro facultativo ni los municipios podían resolver satisfactoriamente el problema del desempleo, y, adoptaron gradualmente diversas medidas con el fin de apoyar al seguro de desempleo, que evidentemente era más -

poderoso.

III.- ALGUNOS SISTEMAS DEL SEGURO DEL DESEMPLEO.

A travez de la historia, encontramos que han sido muy diversas las formas que revisten los sistemas de seguro de desempleo, para poderlos enumerar, todos los que fueran posibles, en forma minuciosa sería necesario elaborar un trabajo bastante voluminoso, en tal virtud, en este capítulo solamente mencionaremos los que se consideran más importantes por las razones que contienen las líneas continuas; pasaremos a exponer los sistemas aludidos.

ESPAÑA.

1.- Por decreto de 19 de marzo de 1919 el estado subvencionó a las mutualidades que aseguraban a los trabajadores contra el desempleo. Estas sociedades comprendían a asociaciones patronales obreras o mixtas, la concesión de subvención y la reglamentación de estas sociedades las modificaron los decretos de 1923, y 1928 y 1931. (1) En 1954 el Instituto Nacional de Previsión estableció una caja de seguro para socorrer a los trabajadores afectados por el desempleo Tecnológico, de acuerdo con este sistema, las empresas contribuyen a dicha caja con un 0.35 por ciento del importe de los salarios.

(1) B.I.T. Serie Legislativa, 1923, España I.

2.- El Seguro Obligatorio en ITALIA.

Por decreto de 19 de Octubre de 1919 Italia fué el segundo-país en el mundo que hizo obligatorio el seguro de desempleo, este decreto reorganiza las oficinas de colocación y, al mismo tiempo - hace obligatorio el seguro de desempleo para trabajadores manuales, gracias a un fondo nacional de desempleo administrado por el estado, adoptaron un sistema tripartita de cotización.

Algunas modificaciones se hicieron respecto a este sistema- pero la más importante es la sucedida al finalizar la segunda guerra mundial, se tomaron medidas para aumentar las tasas de prestaciones cuyo valor había disminuído con motivo de la desvalorización de la moneda. Además de las prestaciones ordinarias se concedió a los desempleados un subsidio diario especial y un aporte complementario por carestía de vida. El seguro se hizo extensivo a -- los trabajadores agrícolas y a los empleados; posteriormente, es - decir en fechas actuales el seguro ha sido tema de numerosos estudios, que aconsejan la ampliación y simplificación del actual sistema el aumento de las prestaciones y prologación del período en- que son pagaderas.

3.- BELGICA.

(Sistema de Seguro Facultativo).

La insuficiencia de los sistemas creados hasta el sistema - de Gante, como lo fueron las cajas sindicales, y los regímenes sub- vencionados, así como el mismo sistema, durante la guerra y la post

guerra condujo al gobierno en su ayuda, por los decretos de Diciembre de 1920 lo que trajo como consecuencia que les da nueva vida a las cajas en bancarrota, las reglamenta y crea un fondo nacional de ahorro para subvencionar a las cajas autorizadas. Estas cajas - que generalmente eran sindicalizadas, debían estar controladas por otras cajas comunales creadas por los municipios. Estas últimas -- distribufan las subvenciones y gozaban de amplia autonomía.

En el año de 1933, la crisis de esta época trajo como consecuencia el desequilibrio, la descentralización del sistema dió lugar a un caos administrativo, por lo tanto se hizo un control más-centralizado, que fue instaurado por un decreto del 31 de Mayo de 1933, que concede más facultades al gobierno para imponer condiciones al reglamento que indican las causas de admisión, requisitos, -cotizaciones y prestaciones.

Después de la segunda guerra mundial, a raíz de la reforma-general de la legislación Belga de Seguridad Social, el antiguo -- sistema de Seguro Facultativo subvencionado quedó reemplazado por un seguro obligatorio sometido al control directo del Estado. Este sistema fue logrado gracias a un decreto de 26 de mayo de 1945 por el que se creó una caja central de ayuda a los desempleados involuntarios. Este decreto fue modificado y es el que actualmente rige en Bélgica. Actualmente no existen cajas de seguro facultativo, -pero las organizaciones autorizadas de trabajadores pueden estar todavía habilitadas para actuar como pagadores por cuenta y bajo el control de la caja central del Estado.

Disposiciones legislativas, que se verifican en la Serie Legislativa de Bélgica de 1945 a 1951 de la O.I.T.

4.- U. R . S . S.

El seguro obligatorio de desempleo, fue instituido en la -- Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en virtud de las disposiciones del código de Trabajo de 1922, el seguro estaba totalmente financiado por las cotizaciones de los empleadores, pero el pago de prestaciones con arreglo a este sistema quedó definitivamente - suspendido por un decreto de 9 de octubre de 1930.

5.- ALEMANIA.

A pesar de haber sido un país precursor en otro sector del Seguro Social como lo vimos en la parte histórica de este, al iniciar el presente trabajo, no indujo el de desempleo, sino hasta -- que se promulgó la ley de 16 de Julio de 1927; El desempleo que -- surgió después de la primera guerra mundial obligó a crear un sistema de ayuda para los desempleados, en 1923, se incluyó el principio de la cotización y en 1927 el Seguro de Desempleo reemplazó el programa de ayuda.

Esta ley hizo obligatorio el seguro para todos los trabajadores y empleados con ingresos pequeños, las prestaciones ordinarias debían financiarse mediante las cotizaciones de los empleadores y de los trabajadores. En forma simultanea se realizaba el pago de subsidios excepcionales de asistencia en tiempo de crisis, - después del período normal de concesión de prestaciones, a los de-

empleados que demostraran encontrarse en la indigencia. En estas circunstancias las autoridades debían proporcionar los fondos necesarios.

Al estallar la segunda guerra mundial, el seguro de desempleo había sido totalmente reemplazado por un sistema de asistencia a los obreros sin trabajo aunque los empleadores y los trabajadores seguían aportando cotizaciones equivalentes al 6.5 por ciento de los salarios. En la época de guerra no hubo modificación alguna; Después de la ocupación del país, una orden del 28 de marzo de 1947 reglamentó el Seguro de desempleo en Alemania Occidental, con lo que se modifican las reglamentaciones anteriores, y en 1947 entra una nueva reforma aboliendo las modificaciones de la guerra.

Este último instrumento volvió a establecer un verdadero sistema de seguro y de asistencia a los desempleados, disponiendo del uso que debería de hacerse de las cotizaciones acumuladas en los años anteriores.

El 10 de marzo de 1952 la República Federal de Alemania crea un organismo federal de colocación y de seguro de desempleo, que es quien administra este seguro. Las tasas de prestaciones fueron aumentadas por medio de una ley emitida el 24 de Agosto de 1953.

6.- INDEMNIZACIONES POR DESPIDO EN AMERICA LATINA.

CHILE.- En 1924 por medio de una ley se crea una caja de previsión para los empleados de las empresas privadas, a las pres-

taciones que establecía, se agregaron las prestaciones de desempleo abonadas durante 90 ó 180 días a los empleados despedidos por causas ajenas a su voluntad y que hubiesen cotizado por lo menos durante un año.

7.- URUGUAY.

Se prestó para los empleados y obreros del Servicio Público en forma exclusiva hasta 1928 cuando se hizo extensivo para los trabajadores de la industria y del comercio, el sistema de jubilación que también comprendía contingencias a largo plazo, prestaciones a trabajadores despedidos por motivos que no fueran mala conducta.

Las prestaciones y requisitos actuales fueron tomadas de una ley del 11 de Enero de 1934 de las que enunciaremos algunas a continuación:

Los trabajadores de menos de 40 años, despedidos y hayan trabajado por lo menos 10 años, reciben en el primer año de desempleo el 2% de la pensión que les correspondería después de 30 años de servicio, multiplicada por el número de años en que estuvieron efectivamente empleados. Los licenciados de más de 40 años reciben durante todo el período de desempleo, una suma que representa del 2 al 3% de la pensión correspondiente a 30 años de servicio, multiplicada por el número de años de servicio efectivo, los afiliados a la caja, que tengan por ocupación la agricultura y que hayan trabajado por lo menos 5 años tienen derecho a una prestación -

semejante que se les abonará por seis meses como máximo semejante que se les abonará por seis meses como máximo.

8.- SUECIA.

(Sistema de seguro facultativo).

Su origen se remonta a un decreto de 15 de Junio de 1934 -- que reglamentaba la aprobación por el estado de las cajas de desempleo así como la serie de requisitos prestaciones y pago o subvención a dicha caja.

Las cajas debían estar administradas por los trabajadores afiliados y legalmente constituidas como mutualidades, estaban --- creadas por sindicatos y a pesar de ello, jurídicamente autónomas con la obligación de aceptar a quién ejerciera una profesión determinada.

En principio se opusieron los sindicatos, que se acabaron con las modificaciones de 1941 que preveían suplementos por cargas de familia y otros beneficios, el sistema progresó y en 1955 se -- contaron 55 cajas autorizadas.

9.- ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMERICA.

(Sistema de Seguro Obligatorio).

Las cajas de desempleo no fueron en este país de fuerza alguna, es decir no se desarrollaron, en parte por la lentitud de la evolución de los sindicatos y por la constante demanda de obra. La crisis de 1930, fue factor determinante para que los Poderes Públicos intervinieran para evitar el desempleo.

El primer sistema oficial, fue el de Wisconsin de 29 de Enero de 1932, en esta época la única protección social era la de indemnizaciones, por accidentes de trabajo, la ley de este lugar se inspira en ese tipo de protección. El sistema lo financiaban los empleadores, en la cantidad necesaria para la incidencia de desempleo en cada empresa, con esto se pretendía incitar a los empleadores de prescindir del menor número posible de trabajadores.

El 14 de Agosto se emitió una ley que sienta las bases de un sistema aplicable a todo el país en materia de desempleo, establece unicamente un impuesto especial que deberían de satisfacer los empleadores con excepción de los de muy escasa importancia.

Los empleadores que contribuían a los sistemas de seguro de los Estados quedaron autorizados a deducir de su impuesto federal hasta el 90% de las cotizaciones abonadas a las cajas de seguro, por lo que todos los estados adoptaron leyes sobre el seguro obligatorio sin temor a colocar a sus empleadores en situaciones desfavorables con relación a los de otros estados; la ley Federal se limitó a enunciar ciertas condiciones a que deberían ajustarse los planes de los estados para causar derecho a la deducción del impuesto federal.

En 1947 los 48 estados habían legislado sobre el seguro de desempleo, legislaciones que con las modificaciones ulteriormente admitidas, continúan en vigor.

Todas estas leyes instituyen el seguro obligatorio y cada sistema esta administrado por un departamento del gobierno del Es-

tado.

10.- NUEVA ZELANDIA.

(Sistema de asistencia a los desempleados).

Quedó instituída en virtud de una ley de fecha 11 de Octubre de 1930, Todos los adultos debían pagar un derecho fijo y una cotización proporcional a una caja de desempleo que además recibía subvención del Estado. La manera más corriente de ayudar a los desempleados revestía la manera de un empleo de horario parcial en diversos trabajos de asistencia.

Se ratificó en Marzo de 1938 el convenio (No. 44) sobre el desempleo (de 1934) y la ley general sobre Seguridad Social adoptada el 14 de Septiembre del mismo año instituyó un sistema permanente de prestaciones de desempleo que continúa actualmente en vigor, aunque las disposiciones originalmente hayan sido modificadas.

Las prestaciones de desempleo, así como otras de seguridad social son abonadas por una caja central de seguridad social cuyos fondos proceden de un impuesto fijo sobre los salarios, sueldos y otros ingresos de todas las personas físicas y morales así como de un subsidio del estado. El derecho a las prestaciones simple y sencillamente son pagaderas a las personas que reúnan las condiciones necesarias. La cuantía de las prestaciones puede reducirse cuando así lo decida el organismo encargado de la administración del sistema, cuando los derecho habientes poseen algunos bienes o disponen de otros recursos.

11.- AUSTRALIA.

(Sistema de asistencia a los desempleados).

Desde 1922 en Queensland, Australia, existía un seguro obligatorio de desempleo. En 1944 una ley instituyó el pago de prestaciones de desempleo, a reserva de probar la insuficiencia de medios de vida, que no tuviera trabajo y que reuniera ciertas condiciones de edad y residencia; El pago de estas prestaciones se efectuaba con fondos procedentes de un impuesto especial y proporcional sobre todo a los ingresos, sin que el derecho a las prestaciones estuviera subordinario al pago de las prestaciones, este sistema entró en vigor el primero de Julio de 1945.

El 11 de Junio de 1947 se derogó la ley de 1944 pero se conservaron la mayor parte de las bases de esta así la protección contra el desempleo sigue siendo básicamente lo que era en 1944.

12.- GRECIA.

(Sistema de Seguro Obligatorio).

Hasta 1945 solamente un número muy determinado de industrias estaban aseguradas contra el desempleo, pero fue la Ley del No. 118, de 13 de febrero de 1945 la que instituyó un sistema de seguro obligatorio de desempleo, así como una caja de desempleo para la provincia de Atica. El seguro estaba administrado por el Estado y su aplicación a otras Provincias debía efectuarse mediante reglamentos especiales.

En 1949 un decreto amplió el campo de aplicación de sistema

para englobar a todas las regiones en que funcionaba el seguro social general y también autorizó su extensión, en determinadas circunstancias, a algunas otras regiones.

En esta forma el seguro de desempleo, fue instituyéndose gradualmente en los principales distritos industriales de Grecia.

En virtud de la Ley # 1946, de 14 de Junio de 1951 el seguro de desempleo dejó de ser un sistema independiente y las funciones de la caja de desempleo, comprendía la administración de las oficinas de colocación, fueron transferidas al nuevo régimen general de Seguro Social establecido por la misma ley.

El decreto ley Número 2961, de 25 de Agosto de 1954 volvió a instituir un sistema distinto del seguro contra el desempleo y creó un nuevo organismo encargado de administrarlo y cuya competencia se extiende a otras actividades diversas del servicio de desempleo.

13.- IRAN.

El campo de aplicación del régimen de seguro social en Irán, quedó notablemente ampliado por una ley del 21 de Enero de 1953 - que, por otra parte, reorganizó la administración y financiamiento del sistema.

Instituyó además esta ley una caja de seguro de desempleo y dispuso el pago de prestaciones en virtud de un sistema contributivo. No obstante, las disposiciones relativas al seguro de desempleo no han entrado aún en vigor.

El régimen o tipo de sistema de seguro de desempleo al que se ubica el Estado de Irán es de Seguro Obligatorio.

IV.- DERECHO A PRESTACIONES.

Desempleo, significa en términos generales: sin empleo, sin ocupación; la aplicación de este término tiene varias acepciones, bien puede decirse que está sin empleo una persona que nunca haya trabajado, quien tenía ocupación y la abandonó voluntariamente, - así mismo el enfermo a quien su estado de salud impide toda actividad, y también se puede estar sin empleo porque sencillamente - no se haya hecho el menor esfuerzo para procurarse uno. En estos casos queda indudablemente excluida la posibilidad de abonar prestaciones de desempleo a cualquier persona que se halle simplemente sin trabajo, sin que ésta reúna otras condiciones precisas. -- Primero porque desde el punto de vista económico ningún país podría hacerlo y en segundo se corre el riesgo de ausentar en muchas personas el deseo de trabajar, con lo que se afectaría a la economía del país. Consecuentemente en principio, derecho a prestaciones tendrán cuando se hallen sin trabajo involuntariamente.

El término "desempleo involuntario" tiene varias facetas, - se entiende como la situación de un trabajador que se encuentra -- sin empleo por causas ajenas a su voluntad. Esta noción engloba la pérdida involuntaria de su empleo y la incapacidad para obtener -- otro, exige disposiciones detalladas para precisar el concepto, valorar su fundamentación y definir sus límites.

Condiciones para percibir Prestaciones.

Previó reconocimiento al derecho de prestaciones, se deben reunir ciertos requisitos, los cuales generalmente se establecen en forma reglamentaria, dichos requisitos una vez reunidos provocan la prestación, los cuales habrá de continuar reuniendo durante el periodo en que perciba el subsidio.

Capacidad para el Trabajo.- El Seguro de Desempleo debe cubrir la contingencia de falta de trabajo que resulta de circunstancias ajenas a los propios trabajadores, tales como la imposibilidad en razón de la situación económica de ofrecer empleos en cantidad suficiente.

No debe de ser confundida con el desempleo motivado por circunstancias personales (de los obreros) Vgr. su incapacidad para el trabajo; ya que estas personas pueden ser beneficiarios de las prestaciones de otras ramas de la Seguridad Social.

Para percibir Prestaciones de Desempleo es necesario que quien las solicite este apto para trabajar, requisito que es condición, valga la redundancia, para tener derecho a prestaciones en el régimen de Seguro de Desempleo.

Este concepto o requisito aparte de ser aplicado en varios países en los que opera este régimen, se identifica con el Convenio número 102 sobre la Seguridad Social (Norma Mínima) establecido en 1952.

Verificación.- La capacidad para el trabajo de que hablamos anteriormente debe ser verificada, citando a inscribirse---

y presentarse con regularidad en una oficina de colocación previamente establecida; si estuviere enfermo el solicitante no se presentaba, o sería fácil darse cuenta, si físicamente le es posible trabajar.

En los casos dudosos respecto a la capacidad del trabajador se puede exigir un reconocimiento médico facultándose a un organismo competente que realice dicho reconocimiento.

Capacidad para el Trabajo.- Según la República Federal Alemana, de su reglamentación respectiva, tiene capacidad el solicitante apto para el trabajo si se halla en condiciones de desempeñar un empleo adecuado a sus fuerzas y aptitudes que, teniendo en cuenta su formación y ocupaciones anteriores, sea razonable asignarle y de ganar en el, por lo menos un tercio de la remuneración habitual de las personas físicas y mentalmente sanas de su misma categoría, que hayan recibido la misma formación y trabajen en la misma localidad.

En Bélgica, consideran inepto el solicitante cuya capacidad de ganancia sea igual a un tercio de lo que una persona colocada en las mismas condiciones y con la misma formación pueda ganar por su propio trabajo en la misma región.

Suiza, dispone que los trabajadores cuya capacidad de trabajo sea inferior al 70 por ciento no se consideraran aptos para el trabajo, a menos que hayan estado ya empleados de nuevo durante doce días después de su enfermedad o accidente.

Las personas no consideradas incapaces para trabajar a los

efectos del Seguro de Enfermedad no serán nunca clasificadas como ineptas para el trabajo en virtud del Seguro de Desempleo.

Si el beneficiario de prestaciones de Desempleo cae enfermo al percibir las, el trabajador puede tener Derecho a las prestaciones por Seguro de Enfermedad en lugar de las del de Desempleo.

Partiendo de la base de que el Desempleo involuntario da derecho a una indemnización, siempre y cuando el trabajador no encuentre un nuevo trabajo por la situación del mercado del trabajo y no por motivos de carácter personal; se presume que el desempleado está plenamente dispuesto a trabajar y que solo se lo impide la falta de una vacante apropiada, consecuentemente pertenece a la población activa y tiene derecho a prestaciones hasta que se le procure un empleo.

En consecuencia es un requisito para la concesión de prestaciones de desempleo, en que el solicitante debe estar dispuesto a aceptar un empleo es decir, disponible para el trabajo.

Se puede determinar la disponibilidad del trabajo, citando al desempleado a una oficina de colocación, para que se inscriba y se presente periódicamente, lo cual a primera vista da la impresión de que está disponible para el trabajo; existen a veces otros elementos que anulan este juicio y obligan a denegar las prestaciones a un solicitante.

Algunos países como Bélgica, exigen como otro elemento para otorgar las prestaciones del desempleo el que el solicitante -

esté dispuesto a aceptar cualquier empleo conveniente, con lo cual se podría probar el deseo de trabajar (elemento al que se refiere - Bélgica) misma que unicamente se podría probar ofreciendole un empleo conveniente; si el desempleado lo acepta tiene deseo de trabajar y si lo rechaza denota desintereses para laborar. La negativa a aceptar un empleo adecuado podrá ser objeto de sanciones inmediatas si la legislación lo provee en virtud de que acarrea pérdidas al derecho a prestaciones.

Busqueda de un Empleo.- El Desempleo involuntario presupone la idea de que las personas sin trabajo se esfuerzan por hallar un nuevo empleo. Si estas se limitan a adoptar una actitud pasiva y - esperan a se le haga una oferta de empleo contribuyen en cierto modo a prolongar su ociosidad. Cabe preguntar si no convendría imponer la condición de que los desempleados busquen trabajo; a lo que se contrasta, que Irlanda priva durante un período máximo de seis semanas del derecho a prestaciones si el desempleado no aprovecha toda ocasión razonable de obtener un empleo conveniente. Los Países Bajos y Grecia, exigen que los trabajadores sin empleo realicen suficientes esfuerzos a fin de obtener un puesto.

En Noruega, se niegan las prestaciones a los desempleados - que no hayan hecho todo lo posible para hallar por si mismos un empleo conveniente.

Suiza impone la obligación de hacer cuanto puedan para hallar trabajo adecuado, a los desempleados.

Generalmente los trabajadores consideran como el mejor método

do para buscar trabajo, el inscribirse en una oficina de colocación, esto es un simple requisito para tener derecho a prestaciones que los trabajadores lo realizan para percibir las.

Si se impone como requisito formal, de cuya observancia deban aportarse pruebas, cada desempleado, en caso de que no sean de la satisfacción del asegurador se encontrará en un litigio con este. En efecto puede ser muy complicado; desde el punto de vista administrativo determinar si el esfuerzo personal de cada desempleado ha sido suficiente para hallar trabajo, en conclusión, la búsqueda de un empleo puede ser condición suplementaria para la concesión de prestaciones si el Estado cuenta con un servicio nacional de colocación en desarrollo.

Inscripción en la Oficina de Colocación.- Como se dijo anteriormente el mejor servicio que se puede prestar a un desempleado es procurarle un empleo. Las prestaciones en efectivo compensan en parte la pérdida de ingresos que sufre al quedar desempleado; esto es una solución de segundo orden, consecuentemente su pago debe estar condicionado a la búsqueda de un nuevo empleo; esto en beneficio del desempleado y de la colectividad a que pertenece. De acuerdo con los métodos modernos de organización del mercado de trabajo, se logra este fin obligando al desempleado a que se inscriba en una oficina de colocación.

En el estudio que se realice sobre el Seguro de Desempleo es difícil que se pueda omitir, el problema que plantea la colocación de trabajadores, consecuentemente la clara necesidad de las -

oficinas de colocación para trabajadores desempleados.

Período de Calificación.- Previa la concesión de prestaciones del Seguro de Desempleo se ha establecido en diferentes sistemas el cumplimiento de un período de calificación, con el objeto de verificar que el desempleado en el momento de solicitar las -- prestaciones ha ocupado un empleo sometido al seguro durante el -- período mínimo requerido antes de quedar sin trabajo.

La razón de ser de este período, se basa en la necesidad -- de limitar el pago de prestaciones a quienes verdadera y regularmente, pertenezcan a la población activa ya que estas son quienes sufren una pérdida real de ingresos por el desempleo. El hecho de que el solicitante haya trabajado poco tiempo en un empleo sometido al Seguro, significa que disponía de otros medios o estaba incapacitado para trabajar; tanto en uno como en otro caso no cabe admitir, a los efectos del Seguro de Desempleo, que se trata de una persona que dependa normalmente de un empleo sometido al Seguro -- para vivir de él.

Este período puede indicarse en días o semanas de empleo -- al Seguro y desempeñado con anterioridad al comienzo del desempleo; también se practica el indicarlo mediante un número mínimo de cotización, cuando estas son pagaderas por período de empleo, -- este sistema resulta ser el más usual cuando se ha previsto una -- cotización fija por lapso determinado.

Se presentan varios problemas para determinar la duración -- de este período es de suponer que es una cuestión de apreciación--

unicamente ya que no se podría establecer un término fijo para todos los sistemas existentes; si el período de calificación es excesivamente largo, excluirá del derecho a prestaciones a muchos de empleados que pertenezcan a la población activa y que tienen necesidad del Seguro de Desempleo anulando de esta manera en parte los objetivos sociales del Seguro. En caso contrario, es decir, - si es demasiado breve sucederá que se abonaran prestaciones a personas que no trabajan a tiempo completo, lo que daría lugar a abusos y consecuentemente a un aumento de la cotización del Seguro de Desempleo.

El convenio sobre Seguridad Social Norma mínima de 1952 reconoce la necesidad de un período de calificación.

V.- PERDIDA DEL DERECHO A PRESTACIONES.

Hay un factor que se puede calificar de negativo este es; - "las circunstancias tales que la situación del solicitante se desvía, en mayor o menor grado, de la situación de desempleado completo e involuntario"; En consecuencia se motiva la negación del derecho de prestaciones por una de estas circunstancias.

Es indispensable preveer ciertas causas de pérdida de dicho derecho, en tanto que el riesgo contra el que se asegure sea el desempleo involuntario. La negación a este derecho lleva en si la pérdida del mismo, puede ser temporal o permanente; es decir - puede negarse el pago de prestaciones durante la semana en que se registre la causa de la mencionada pérdida aplazarlo durante un -

determinado número de semanas a partir de la fecha en que se pronunció dicha pérdida o puede descalificarse al solicitante durante toda la duración del empleo, todo esto es determinado por la gravedad de las circunstancias que motive la decisión.

Los motivos más corrientes de pérdida del derecho a las --- prestaciones son: Abandono voluntario del empleo, despido por -- - mala conducta, pérdida del empleo debida a un conflicto de trabajo, negativa a aceptar un empleo conveniente y existencia de otros ingresos que procedan de diversas fuentes.

ABANDONO VOLUNTARIO DEL EMPLEO

Este tipo de abandono es frecuente, si evidentemente es por su voluntad y no haya intervenido algún elemento coactivo en la decisión, debemos hacer esta reflexión al respecto en caso de que este desempleado tenga un seguro de desempleo; Si los trabajadores - estuvieran asegurados contra el desempleo voluntario, estos po---- drían abandonar su empleo cuando bién les pareciera y percibir in mediatamente sus prestaciones de desempleo, lo que cubrir esta contingencia sería evidentemente irrealizable desde el punto de vista actuarial, y perjudicial económicamente, por estas razones es indispensable que en este tipo de seguro se prevea la pérdida de derechos de todos los desempleados que hayan abandonado voluntariamente el trabajo que desempeñaban.

Existe un tipo de abandono del empleo, llamado abandono por razones plausibles, consiste en que un trabajador haya abandonado

su empleo sin haber sido despedido, sino por la presión de ciertas circunstancias, si estas circunstancias han sido imperiosas es posible que no haya tenido otra alternativa, en este caso la pérdida es involuntaria aunque en apariencia no lo sea.

El trabajador que voluntariamente deja el empleo pierde sus derechos a prestaciones, aunque se prevee una excepción en favor de los trabajadores, y es que hayan tenido una razón plausible o motivo justo para abandonar su empleo.

Según el convenio No. 44 sobre el desempleo de 1934, y el convenio No. 102 Norma Mínima de 1952, los trabajadores que han abandonado voluntariamente su empleo sin motivos legítimos pueden perder un derecho a prestaciones durante un período determinado.

Duración de la pérdida de los derechos.

Esta duración debe ser bastante prolongada para lograr su objetivo, es decir excluir del seguro contra el desempleo involuntario la contingencia del abandono voluntario de la ocupación.

Dicho período no debe ser demasiado prolongado porque el desempleo voluntario, a partir de cierto tiempo tiende a ser involuntario. Conviene fijar la duración máxima del período de pérdida de derechos, considerando que la prolongación de desempleo se debe más bien a la situación del mercado del trabajo y no a su anterior decisión. A partir de este momento debería otorgarsele las prestaciones, y por consiguiente, la duración del período de pérdida de derechos habría de fijarse con relación al tiempo que necesite un asalariado en encontrar un nuevo puesto cuando el mercado de em---

pleo funciona normalmente.

El organismo administrativo puede adaptar el período de pérdida de derechos a las circunstancias de cada caso.

En Austria, Suecia y Noruega tal período es de cuatro semanas, y en el último país se puede fijar un período más largo, por la autoridad administrativa.

Italia, prevee un período de treinta días. Canadá, Irlanda, Reino Unido y Unión Sudafricana establecen como término máximo de pérdida de derechos, el de seis semanas. En Estados Unidos de Norte América, (en una tercera parte de estados) dispone la pérdida de derechos seis semanas como máximo, y el resto de estados extienden la duración a todo el período de desempleo.

Existe otro método, como el que sigue Suiza, este país dispone que la pérdida de derechos se establece en función de la gravedad de la falta: de 1 a 12 días por una falta ligera, de 13 a 24 en caso de falta de mediana gravedad, y de 25 a 48 días por falta grave.

Despido por mala conducta.

Aun cuando el empleador es quien despide al trabajador, puede decirse que se debe a un acto deliberado más bien que a circunstancias ajenas a él. De ser así el desempleo en cuestión no es contingencia que pueda cubrir el seguro, por lo tanto este desempleo no da derecho a prestaciones, generalmente es resultado de mala conducta.

Entre los actos que a veces pueden constituir motivo de des

pleo funciona normalmente.

El organismo administrativo puede adaptar el período de pérdida de derechos a las circunstancias de cada caso.

En Austria, Suecia y Noruega tal período es de cuatro semanas, y en el último país se puede fijar un período más largo, por la autoridad administrativa.

Italia, prevé un período de treinta días. Canadá, Irlanda, Reino Unido y Unión Sudafricana establecen como término máximo de pérdida de derechos, el de seis semanas. En Estados Unidos de Norte América, (en una tercera parte de estados) dispone la pérdida de derechos seis semanas como máximo, y el resto de estados extienden la duración a todo el período de desempleo.

Existe otro método, como el que sigue Suiza, este país dispone que la pérdida de derechos se establece en función de la gravedad de la falta: de 1 a 12 días por una falta ligera, de 13 a 24 en caso de falta de mediana gravedad, y de 25 a 48 días por falta grave.

Despido por mala conducta.

Aun cuando el empleador es quien despide al trabajador, puede decirse que se debe a un acto deliberado más bien que a circunstancias ajenas a él. De ser así el desempleo en cuestión no es contingencia que pueda cubrir el seguro, por lo tanto este desempleo no da derecho a prestaciones, generalmente es resultado de mala conducta.

Entre los actos que a veces pueden constituir motivo de des

pido por mala conducta, que acarree la pérdida del derecho a prestaciones tenemos: Robo, fraude, embriaguez en el curso de trabajo, desobediencia deliberada de órdenes o reglamentos, ausencias injustificadas frecuentes, retrasos excesivos en el trabajo y negligencias repetidas.

El convenio No. 44 sobre desempleo de 1934 dispone que podrá privarse del derecho a indemnización o subsidio durante un período adecuado cuando el trabajador haya perdido su empleo por su propia culpa, el convenio de 102 sobre Seguridad Social, Norma Mínima de 1952, prevé una sanción análoga de las prestaciones en caso de intencionada falta del interesado.

Respecto a la pérdida de derechos, en cuanto a su duración, se recomienda que se tenga en cuenta lo expuesto en el Abandono Voluntario.

Conflictos de trabajo.

Sucede, que el trabajador pierde su empleo por que un conflicto de trabajo ha interrumpido la actividad de la empresa que le ocupa. Es difícil admitir que un trabajador que se declara en huelga para lograr mejores condiciones de empleo se halle sin trabajo contra su voluntad.

Argumentos de la pérdida de prestaciones por los conflictos de trabajo.

No parece nada pertinente que un régimen de seguridad Social desempeñe un papel tan importante y parcial en un conflicto de trabajo. En buena lógica las medidas de Seguridad Social no de

berían, por el contrario, favorecer, de ser posible, a ninguna de las partes en conflicto, por lo tanto, los trabajadores cuyo desempleo es consecuencia directa de su participación en un conflicto de trabajo no deberían de disfrutar normalmente de prestaciones de desempleo.

Un problema en este caso consiste en determinar que clase de conflictos deben tenerse en cuenta.

Nueva Zelanda no prevé este motivo de pérdida de derechos, pero en la práctica al aplicar sus disposiciones relativas al abandono de trabajo voluntariamente, deniega generalmente las prestaciones a los trabajadores cuyo desempleo es imputable a un conflicto de trabajo.

Las leyes de Bélgica, Países Bajos, República Federal Alemana, Noruega, Grecia, Dinamarca, Finlandia y Suecia mencionan concretamente las Huelgas.

También se deben calificar a los empleados que pueden ser afectados y los que no, es decir proteger a los indirectamente desempleados y ajenos al conflicto.

Según el convenio No. 44 sobre desempleo y el convenio 102, las prestaciones de desempleo podrán ser suspendidas por un período adecuado cuando el solicitante haya perdido su empleo como consecuencia directa de una interrupción del trabajo debida a un conflicto.

Respecto a la duración de la pérdida de derecho diremos que el 75% de los regímenes estatales de Estados Unidos de Norte Améri

ca, sólo prevén la pérdida de derechos durante la interrupción del trabajo.

Igual disposición al respecto tienen entre otros países, -- Austria, Canadá, Grecia, Irlanda Etc.

Por rechazar una oferta de empleo conveniente.

Si a un desempleado se le ofrece un trabajo y no lo acepta, su ociosidad a partir de ese momento, no podrá atribuirse a factores externo, sino a su propia voluntad, por esta razón se priva de las prestaciones al trabajador quem acepte la oferta de un empleo conveniente. De no ser así, cualquier desempleado que perciba prestaciones podría seguir inscrito en la nómina de beneficiarios, durante todo el período previsto en la ley o reglamento respectivo.

Algunos rechazamientos de ofertas de trabajo no deberían -- considerarse como motivo que justifique la privación del derecho a prestaciones, tal es el caso de los rechazamientos justificados.

Al respecto los convenios de la O.I.T. Convenio 102 de 1952, autoriza únicamente el pago de prestaciones en caso de imposibilidad de obtener un empleo conveniente, sin definir esta expresión.

Por su parte el Covenio No. 44 sobre desempleo, dispone:

No debe considerarse conveniente: a.- un empleo cuya acepta ción implique la residencia en una región donde nó pueda conseguir se un alojamiento adecuado; b.- un empleo cuya tasa de salario sea inferior o cuyas otras condiciones de trabajo sean menos favorables que las que el solicitante hubiera podido esperar, dada su profesión habitual, en la región en que estaba generalmente empleado o-

las que hubiere obtenido si hubiese continuado empleado en la misma forma. c.- Un empleo que se encuentre vacante en virtud de una suspensión del trabajo causada por un conflicto de trabajo d.- un empleo que por una razón diferente de las indicadas anteriormente y habida cuenta de todas las circunstancias y de la situación personal del solicitante, pueda ser rechazado con fundamento por el interesado.

Existencia de otros ingresos.

La interrupción del trabajo, no siempre implica la pérdida de los ingresos, ya que en algunos casos, el trabajador cuenta con recursos procedentes de otras fuentes, que en parte pueden compensar la pérdida del salario ocasionada por el desempleo y reducir hasta cierto punto la necesidad de beneficiarse de prestaciones. Así como la disponibilidad de ciertos recursos, y mientras el desempleado pueda recurrir a ellos debería justificar la pérdida del Derecho a Prestaciones o una reducción de la cuantía de las mismas.

Proporcionar la pensión en este caso, sería contrario a los principios fundamentales de los regímenes contributivos del Seguro de Desempleo. De ahí que sólo se tratará con derecho a pensión a quienes no perciban otros ingresos.

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

- I.- Los centros vacacionales, deben usarse como medicinales en los casos necesarios, más no unicamente para lucrar.
- II.- La Prevención de accidentes tiene enorme importancia - y para dar cumplimiento a la naturaleza de la Seguridad Social, es necesario atenderla para reducir los innume- rables accidentes.
- III.- Toda pérdida de salario, que justifique ser compensada sea cual fuere su causa, dará lugar a una prestación.
- IV.- El Seguro de Desempleo debe considerarse como parte in- dispensable del programa Social de nuestro Estado, en- virtud de existir posibilidades de ser aplicado.
- V.- Las bases para establecer el Seguro de Desempleo en Mé- xico son:
 - a)- Declarar Legalmente como obligatorio el Seguro de De- empleo.
 - b)- Organizar oficinas de colocación (Organismo federal o- regional de colocación).
 - c)- Establecer un fondo económico para el Seguro de Desem- pleo en forma tripartida, integrado por las cuotas de- los Empleadores, Trabajadores y Estado.
 - d)- Debe ser administrado por un Organismo descentralizado de nueva formación, o un departamento especial que --- bién puede depender del Instituto Mexicano del Seguro-

Social (esto tiene como razón, el que se aprovecha la -
experiencia en materia de Seguro Social).

- e)- Considerar obligatorio el Seguro de Desempleo, únicamente
te a las personas que gocen del Seguro Social, para de-
esa manera establecer un mejor control.

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

- 1.- Enciclopedia Calleja.
- 2.- Los Seguros Sociales en México, Gustavo Arce Cano.
- 3.- Teoría y realidad del Seguro Social (el Mercado de Trabajo).
- 4.- Manes Versicherung Lexikón.
- 5.- Los Gremios Martínez y Gonzalez.
- 6.- Estudios Históricos de las Corporaciones Profesionales- de Waltzing J.C.
- 7.- La Seguridad Social O.I.T. 1958 Ginebra.
- 8.- Historie des Corporations de Metiers Martín Saint León.
- 9.- Historia Política y Social Alemana, Ramos Olivera.
- 10.- México y la Seguridad Social Tomo I.
- 11.- Partida I título V, partida II título XX ley IV.
- 12.- Revista de la O.I.T. La Seguridad Social 1919-1969.
- 13.- La Seguridad Social en México I.M.S.S. Benito Coquet tomo I.
- 14.- La Seguridad Social en Checoslovaquia Praga 1966 editorial del Movimiento Sindical Revolucionario.
- 15.- El costo de los Accidentes E.D. Keefer.
- 16.- La Prevención de los Accidentes O.I.T. Ginebra Suiza -- quinta edición 1969.
- 17.- La Ley Mexicana del Seguro Social de Alfonso Herrera Gutiérrez.
- 18.- B.I.T. Serie Legislativa 1923 España.
- 19.- Leyes Reglamentarias e instructivos 1969 edición del -- I.M.S.S.
- 20.- Los Sistemas de Seguro de Desempleo, O.I.T. Ginebra.
- 21.- Compendio de Derecho Civil Tomo IV Rafael Rogina V.