

CAPITULO VI

LA EXTENSION DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LOS TRABAJADORES NO ASALARIADOS INDEPENDIENTES

S U M A R I O

- I.—El Derecho a la Seguridad Social.
- II.—Antecedentes de la extensión a los no asalariados.
- III.—Conclusiones de la A. I. S. S. sobre la Seguridad Social de los Trabajadores Independientes.
- IV.—Sistemas de Seguridad Social.
- V.—Campo de aplicación del Seguro Social Obligatorio.
- VI.—Trabajadores asalariados y no asalariados o independientes.
- VII.—Las excepciones y modalidades del Artículo 6o. de la Ley del Seguro Social.
- VIII.—Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- IX.—Los Trabajadores del Campo.
- X.—Prestación por el I. M. S. S. del servicio público encomendado.
- XI.—Régimen de las sociedades cooperativas de producción y de las cooperativas locales de crédito agrícola y ejidal.
- XII.—Continuación voluntaria en el Seguro.
- XIII.—De los Seguros Facultativos y de los Seguros Adicionales.
- XIV.—Condiciones y tarifas del Seguro Facultativo.
- XV.—Sistemas de financiamiento.
- XVI.—Financiamiento del Seguro Facultativo.
- XVII.—Organización Administrativa.
- XVIII.—Apunte Estadístico.
- XIX.—Consideraciones y conclusiones finales.

LA LUCHA DEL PUEBLO POR MEJORAR SUS CONDICIONES DE VIDA, ES PERMANENTE.

“Tenemos la más íntima convicción de que los trabajadores no asalariados, no por modestos son menos dignos, ni por humildes menos patriotas”.

“...Hay una lucha permanente del pueblo por mejorar sus condiciones de vida. No obstante, todo lo que han conquistado los Gobiernos Revolucionarios y todo lo que el pueblo ha logrado a través de la Revolución, debemos mantenernos permanentemente en lucha contra la pobreza, la ignorancia, la insalubridad, y la inseguridad”.

“...Pueden tener la seguridad de que el próximo Gobierno Revolucionario del País, si el voto de la ciudadanía nos entrega la suprema responsabilidad de regir sus destinos, va a estudiar todo lo conducente para que los trabajadores no asalariados y sus familias gocen de los beneficios del Seguro Social”.

“Quiero decirles a ustedes, amigos no asalariados, que conozco sus problemas y sé de su lucha y que quiero entregarles el mensaje de estímulo de la Revolución. La Revolución no los dejará solos; habrá de protegerlos con las medidas legales para que ustedes puedan disfrutar de una vida segura como la de cualquier otro trabajador mexicano”.

ADOLFO LOPEZ MATEOS

Del discurso pronunciado el martes 6 de mayo de 1958, ante la Asamblea de Trabajadores no Asalariados.

**LA EXTENSION DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LOS
TRABAJADORES NO ASALARIADOS O
INDEPENDIENTES**

I.—EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

Ha sido aspiración de los pueblos y preocupación de los Estados, el llegar a un sistema de bien entendida Seguridad Social, en donde no solamente se otorgue el máximo de protección, sino que ésta pueda extender sus beneficios a toda la población sin distinción.

La cuestión se agudiza sobre todo, en los países insuficientemente desarrollados, en donde la lucha contra la miseria en todos los órdenes, es cada vez más enconada.

Este derecho a la Seguridad, ha sido reconocido por los pueblos amantes de la dignidad humana, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre; y mucho antes, las legislaciones nacionales han consagrado y ensayado los más amplios sistemas, los cuales de acuerdo con la experiencia obtenida, han logrado zanzar las más desfavorables barreras técnicas que se oponían. Sin embargo, no siempre se ha logrado. Son necesarios nuevos estudios, nuevas experiencias, quisiéramos que no, algún fracaso, para encontrar las adecuadas soluciones a uno de los capítulos más trascendentales de la política del Estado, en uno de sus renglones más delicados.

En los países de avanzada legislación social como el nuestro, se hace cada vez más urgente la necesidad de buscar soluciones satisfactorias para extender las prestaciones de la Seguridad Social, a todas aquellas personas o grupos frente a los cuales de no hacerse así, se estaría cometiendo una verdadera injusticia social, que es necesario atender para resolver.

II.—ANTECEDENTES DE LA EXTENSION A LOS NO ASALARIADOS.

En 1925, Checoslovaquia estableció un régimen obligatorio de Seguridad Social para los trabajadores independientes.

En la conferencia de la O. I. T. de 1933, se incluyó precisamente el tema de los trabajadores no asalariados, llegándose a objetar en cierta ocasión, que dicho Organismo Internacional, no podía ocuparse de estos asuntos, porque su objeto era regular estrictamente cuestiones obrero-patronales. Sin embargo, más tarde, en una Recomendación (No. 43 de 1933), se invitó a las legislaciones nacionales a que, teniendo en cuenta las condiciones económicas, sociales y administrativas, y en la medida que éstas lo permitieran, se incluyera en el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, a los trabajadores independientes económicamente débiles, de la industria, del comercio y de la agricultura.

III.—CONCLUSIONES DE LA A. I. S. S. SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES.

En el Informe elaborado por el Sr. Oliveira Assis, utilizando los antecedentes proporcionados por el Dr. Korine, presentado ante la X Asamblea General (Viena, 3-7 julio de 1951) de la Asociación Internacional de Seguridad Social, se concluye:

Es evidente que, en el estudio del perfeccionamiento de la seguridad social destinada a los trabajadores independientes, debemos tener en cuenta los medios y los métodos que presenten mayores facilidades administrativas, y en este sentido creemos que los miembros de la A. I. S. S. podrán examinar la adopción, si lo juzgan conveniente, de la siguiente línea de acción:

1.—Promover la fusión de los regímenes especiales y obli-

gatorios aplicables a los trabajadores independientes, con los regímenes obligatorios de los asalariados.

2.—Proceder a la inclusión de los trabajadores independientes en el campo de la aplicación de la seguridad social, de preferencia por la extensión de los regímenes obligatorios aplicables a los trabajadores no independientes, inclusive en lo que se refiere a los riesgos cubiertos.

3.—Desarrollar esfuerzos y estimular planes de acción que tengan como mira la organización de un régimen nacional de seguridad social aplicable a toda la población.

4.—Apoyar las iniciativas de seguro facultativo que tengan por finalidad conceder prestaciones suplementarias a las que estuvieren previstas en los regímenes obligatorios, o conceder prestaciones que no comprendan éstos.

IV.—SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL.

Respecto del campo de aplicación del Seguro Social, se pueden señalar diversas soluciones, como son:

a).—Regímenes de Seguridad Social universal, aplicables a toda la población, como sucede por ejemplo, en Finlandia, Nueva Zelanda, el Reino Unido de la Gran Bretaña, Bélgica, Suecia, Suiza y Japón.

b).—Incluir a los trabajadores independientes en los regímenes instituidos, en favor de los trabajadores asalariados, como lo han hecho en Brasil, Chile, en los Estados Unidos y los Países Bajos.

c).—Otra solución ha sido la de crear regímenes especiales a los trabajadores independientes, lo cual se ha adoptado por países en forma excepcional y transitoria, en una tentativa de conciliar las reivindicaciones de los trabajadores independientes

y la conveniencia de extender los beneficios de la Seguridad Social.

d).—Una cuarta solución ha sido la que adopta nuestro país, en cuya Legislación se prevé el **seguro facultativo**, en donde en todo caso, cabría pensar quedarían incluidos los trabajadores independientes, medida que también han adoptado países como Israel, Italia y Dinamarca.

V.—CAMPO DE APLICACION DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO.

Al expedirse la Ley del Seguro Social en nuestro país en 1943, se estableció que el Seguro Social obligatorio comprendería:

a).—A las personas que se encuentran vinculadas a otras por un **contrato de trabajo**, cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón o aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos, derechos o contribuciones en general, si es que hemos de seguir la nueva redacción de la reforma de 1957;

b).—A los que prestan sus servicios en virtud de un **contrato de aprendizaje**; y

c).—A los miembros de **sociedades cooperativas** de producción, de **administraciones obreras** o mixtas, ya sea que estos organismos funcionen como tales conforme a derecho o sólo de hecho.

VI.—TRABAJADORES ASALARIADOS Y NO ASALARIADOS O INDEPENDIENTES.

Al hacer el estudio de la posible aplicación del sistema del Seguro Social Mexicano a los trabajadores no asalariados o independientes, nos encontramos con la dificultad de poder definir qué se entiende por trabajador independiente o no asalariado,

dada la amplitud del contenido del concepto y la variedad de doctrinas, condiciones, leyes y sistemas.

Nuestra Legislación Laboral señala en su Artículo 123 Constitucional, que “el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir **leyes sobre el trabajo**, las cuales regirán entre los **obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos**, y de una manera general, sobre todo **contrato de trabajo**.”

Congruente con lo anterior, el Artículo 3o. de la Ley Federal del Trabajo, entiende por “**trabajador**” a toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un **contrato de trabajo**; en tanto que señala el Artículo 4o., “**patrón**” es toda persona física o moral que emplee el servicio de otra, en virtud de un contrato de trabajo, considerando representantes de los patronos y en tal concepto, obligan a éstos en sus relaciones con los demás trabajadores: los directores, gerentes, administradores, capitanes de barco y en general, la personas que en nombre de otra, ejerzan funciones de dirección o de administración.

Por su parte, el Artículo 17 de la propia Ley, define el “**contrato individual de trabajo**” como aquél en virtud del cual, una persona se obliga a prestar a otra, bajo su dirección y dependencia, un servicio personal, mediante una retribución convenida.

No debe perderse de vista sin embargo, la tesis aceptada de la relación contractual, y que la existencia del contrato de trabajo se presume entre el que presta un servicio personal y el que lo recibe, actuando la ley supletoriamente en caso de ausencia de estipuciones expresas.

Es conveniente anotar asimismo, la definición contenida en el Artículo 84 de “**salario**”, como la retribución que debe pagar el patrón al trabajador, por virtud del **contrato de trabajo**.

De lo anterior, a contrario sensu, puede decirse que un trabajador independiente o no asalariado, es aquel que lleva a cabo una labor sin dirección ni dependencia, en el ejercicio de su actividad, oficio o profesión, esto es, son aquéllos que trabajan por su propia cuenta, sin estar subordinados a un tercero.

Este concepto, admitimos, es sin embargo muy amplio y vago. Para mejor ilustrar, citaremos algunos casos de trabajadores considerados generalmente como no asalariados, como son: los profesionistas no sometidos a contrato de trabajo, artesanos, pequeños comerciantes, profesores independientes, boleros, los voceadores en algunos casos, billeteros, boxeadores, se discute sobre la naturaleza de los trabajadores a domicilio, algunos trabajadores de pequeñas industrias familiares, en algunos casos los domésticos, bajo ciertas circunstancias lo trabajadores marinos, los pescadores, los alijadores que contribuyen a la carga y descarga de los barcos, los conductores de vehículos, trabajadores manuales, vendedores ambulantes, los trabajadores del campo, en ciertos aspectos, y otros tantos que en cada caso habría que estudiar, para determinar el régimen aplicable.

VII.—LAS EXCEPCIONES Y MODALIDADES DEL ARTICULO 6o. DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

En el Artículo 6o. de la Ley del Seguro Social Mexicana, se señala que el Poder Ejecutivo Federal determinará las modalidades y la fecha en que se organice el Seguro Social de los Trabajadores al servicio del Estado, de empresas de tipo familiar, a domicilio, domésticos, del campo, temporales y eventuales.

VIII.—EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Correspondiendo a la promesa de la actual Administración, con fecha 28 de diciembre de 1959 (D.O. del 30 de dicho mes y

año), se expidió por el Congreso de la Unión, la Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, constituyendo una de las más positivas realizaciones de la Legislación Social Mexicana, que ha de repercutir con todas sus bondades en beneficio de la población, tan necesitada de protección como es la de los servidores del Estado.

En esta Ley se establecen con el carácter de obligatorio, las siguientes prestaciones:

- 1) Seguro de enfermedades no profesionales y maternidad;
- 2) Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;
- 3) Servicios de reeducación y readaptación de inválidos;
- 4) Servicios para elevar los niveles de vida del servidor público y de su familia, señalándose el aspecto educativo, de alimentación y vestido, descanso y esparcimiento, mediante la elaboración de cuadros básicos de alimentos, ropa y artículos para el hogar, almacenes y tiendas; guarderías y estancias infantiles; centros de capacitación y extensión educativa; centros vacacionales y campos deportivos;
- 5) Promociones para mejorar la preparación técnica y cultural, y activar las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia;
- 6) Créditos para la adquisición en propiedad, de casas y terrenos para la construcción de las mismas, destinadas a la habitación familiar del trabajador;
- 7) Arrendamientos de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;
- 8) Préstamos hipotecarios, cuyo monto máximo ascienda a \$100,000.00 y con un interés no mayor del 9% anual;

- 9) Préstamos a corto plazo;
- 10) Jubilación, si el trabajador ha prestado 30 años de servicio o más, **cualquiera que sea su edad podrá jubilarse** con el 100% de su sueldo regulador.
- 11) Seguro de vejez, cuando el trabajador tenga 15 años de servicios y más de 55 años de edad;
- 12) Seguro de invalidez;
- 13) Seguro por causa de muerte;
- 14) Indemnización global.

Con este Instituto, que tiene carácter de **Organismo Público Descentralizado**, con personalidad jurídica y patrimonios propios, y con sede en la Ciudad de México, desaparece la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, creada el 12 de agosto de 1925.

El **sueldo básico** que se toma en cuenta, se integra solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación, excluyéndose cualquiera otra prestación que el trabajador reciba con motivo de su empleo.

Los trabajadores deberán aportar como **cuota obligatoria**, el 8% del sueldo básico que disfrute; dicha cuota se aplicará:

- a) El 2% a cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad; y
- b) El 6% como aportación para tener derecho a las prestaciones que señalamos bajo los números 4 a 14.

Por otro lado, las Entidades y organismos públicos cubrirán como aportaciones, los siguientes porcentajes sobre los equivalentes al sueldo básico de los trabajadores:

- 1.—6% para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad;
- 2.—0.75% para cubrir íntegramente el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;

3.—6% para cubrir las prestaciones señaladas bajo los números 4 a 14 a que antes hicimos alusión.

Los **Organos de Gobierno** del Instituto, son:

- 10.) La **Junta Directiva**, compuesta de siete miembros, uno designado directamente por el Presidente de la República, con el cargo expreso de Director General del Instituto, y quien fungirá como Presidente de la misma; 3 más nombrados por conducto de la Secretaría de Hacienda; y otros 3 por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; y
- 20.) El **Director General** del propio Instituto.

En cuanto a la **inversión de reservas**, éstas deberán hacerse en las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez, prefiriéndose en igualdad de circunstancias las que garanticen además mayor utilidad social.

Cada seis años, ordena la Ley, se hará una revisión de las cuentas, de las jubilaciones y pensiones, para mejorarlas en caso de aumento en el costo de la vida, de acuerdo con los índices del Banco de México, en la proporción que no exceda del coeficiente de incremento que se observe en los mismos y conforme a los dictámenes actuariales.

IX.—LOS TRABAJADORES DEL CAMPO.

En la reforma de la Ley del Seguro Social que entró en vigor en 1957, se amplían y aclaran los casos de aplicación de este seguro, señalando que quedan incluidos entre los **trabajadores del campo**, los miembros de las sociedades de crédito ejidal y de crédito agrícola, y aquellos trabajadores que si bien trabajan solos durante lapsos sucesivos, para diversos patrones, y realizan labores diferentes a aquellas a los que normalmente se dedican éstos, y que no constituyen una necesidad permanente y habitual y obtienen normalmente su salario.