

RÉGIMEN DEL SEGURO SOCIAL PARA LOS MIEMBROS DE LAS SOCIEDADES DE CRÉDITO AGRÍCOLA Y EJIDAL Y PARA LOS EJIDATARIOS, COMUNEROS, PEQUEÑOS PROPIETARIOS NO MIEMBROS DE SOCIEDADES. RÉGIMEN DEL SEGURO SOCIAL PARA LOS PRODUCTORES DE CAÑA DE AZÚCAR Y SUS TRABAJADORES

ADOLFO AQUILES DE LUCIO

En 1973 se expide la nueva Ley del Seguro Social. Casi 30 años de vigencia habían hecho a la Ley del Seguro Social de 1943 casi obsoleta. Después de arduos estudios y prolongadas sesiones de los teóricos del Derecho sale a la luz pública la nueva Ley del Seguro Social que, tal parecía vendría a corregir, completar, llenar lagunas y en general a solucionar la problemática que venía arrastrando en su aplicación la Ley anterior.

No en valde se habían venido operando profundas reformas a dicha Ley, por lo que el legislador yendo más lejos abrogó de plano dicha Ley y expidió la nueva. Desde luego duplicó su articulado, pensando con esto dar suficiente claridad a la Ley para su interpretación y aplicación. En efecto ordenó más claramente el articulado, estableció nuevos derechos, instituyó el Seguro de Guarderías y dio a la Seguridad Social una nueva proyección, la de la Solidaridad Social; todo esto con una intención y un espíritu verdaderamente renovador y benéfico.

Empero, cuando aquellas gentes experimentadas en el diario manejo de la Ley del Seguro Social, ya sea por su labor de consulta o de interpretación legal; ya sea por su quehacer constante de aplicación de la Ley en el otorgamiento de las prestaciones, o aquellos que por su función se han adiestrado en el conocimiento de los diversos aspectos técnicos y administrativos de la Ley, comenzaron a leer, analizar y profundizar en cada uno de los capítulos, artículos y términos de la nueva Ley, se encontraron la misma gama de problemas de la Ley anterior y en algunos casos, aún más complicadas.

Son muchos los puntos en los que el legislador, no sólo no resolvió los problemas, sino que los agudizó o complicó con nuevos elementos. Entre otros, pueden mencionarse: la jornada reducida, el salario mínimo, las horas extras, la clasificación de empresas, etc. Pero quizá, a mi modo de ver, uno de estos problemas que la nueva Ley no resolvió, es, sin duda, el relativo al aseguramiento de los no asalariados, y de manera particular aquellos cuyo aseguramiento depende de la tenencia de la tierra y producción de la misma.

Ciertamente, la Ley de 43 previó la aplicación paulatina del Régimen del Seguro Social, de manera que posteriormente debería extenderse a otras clases y grupos de trabajadores, entre ellos los del campo. Sin embargo, dentro de esta

categoría de trabajadores del campo, algunos tienen un distinto denominador común. En efecto, algunos trabajadores del campo son verdaderos asalariados que encuadran perfectamente dentro de las normas del Seguro Social; pero otros no son asalariados y la razón de aseguramiento es diverso al dogmático establecido por la Ley, la relación laboral.

Hagamos un análisis histórico de las normas que fueron implantándose para la incorporación de estos grupos de asegurados, con objeto de seguir su evolución, desde la Ley del 43 y sus reformas, hasta la nueva Ley del Seguro Social. En la exposición de motivos de la primera Ley se estableció:

“La obligatoriedad comprende, desde luego, sólo a los trabajadores que presten servicios a empresas privadas, estatales o de administración obrera o mixta, a los miembros de sociedades cooperativas de producción y a los aprendices especiales contratados con ese carácter, para extenderse posteriormente a los trabajadores del Estado, de empresas tipo familiar y a domicilio, del campo, los domésticos, los temporales y los eventuales.”

El artículo 3º de esa misma Ley establece:

“Es obligatorio asegurar: Fracc. II.—A los miembros de Sociedades Cooperativas de Producción.”

El artículo 6º por su parte establece:

“El Poder Ejecutivo Federal, previo estudio y dictamen del Instituto, 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. Estas categorías de trabajadores se determinarán conforme a lo prevenido por las leyes respectivas.”

Hasta aquí, la Ley sólo previó, mediante Decreto del Ejecutivo, el aseguramiento de los trabajadores del campo, cosa que quedó en una esperanza o expectativa de derecho.

Las Reformas a la Ley del 43 efectuadas en los años de 1944, 1945, 1947 y 1949, no modificaron ni introdujeron nada sobre los trabajadores del campo. Sin embargo, ya se esboza un nuevo enfoque y proyección hacia una nueva dimensión del Seguro Social: La Seguridad Social.

Aparece, de pronto, en 1954 un Reglamento que establece modalidades del Régimen del Seguro Social para los trabajadores del campo en los Estados de Baja California, Sonora y Sinaloa.

Dicho Reglamento se expide con fundamento en el artículo 6º de la Ley y segundo transitorio de la misma. Sobre este Reglamento basta decir que se expidió sin la adecuada técnica jurídica, pues el Reglamento es una norma general y no concreta y particular, aun cuando éste constituye el inicio de la protección a los trabajadores del campo. En cuanto al fondo, lo más particular

de este Reglamento, es que extiende el Régimen del Seguro Social a los miembros de las Sociedades de Crédito Agrícola o de Crédito Ejidal y en consecuencia es donde nace y se origina el problema del aseguramiento de estos grupos de trabajadores no asalariados, puesto que Ley del Seguro Social se estructura sobre la relación laboral. Por tanto, dicho Reglamento resultó ser inadecuado e impropio para el aseguramiento de esos trabajadores.

La experiencia vino a demostrar la inoperancia de ese instrumento jurídico. En 1956, reformarse nuevamente la Ley del Seguro Social la exposición de motivos de dicha reforma, vuelve a señalar la dirección y enfoque hacia la seguridad social. En estas reformas el legislador introduce ya en forma abierta que, como trabajadores del campo, quedan incluidos los miembros de las Sociedades de Crédito Ejidal y Crédito Agrícola. Sin embargo, el propio artículo 6º determina que debe ser por Decreto del Ejecutivo la incorporación de estos grupos. Se modificó también el artículo 8º, para establecer como patronos, para los efectos de esta Ley, a las propias sociedades. Con esto se quiso encontrar la solución al problema del aseguramiento basado en el binomio patrón-trabajador. La ficción de establecer como patrón a la sociedad y como trabajador al ejidatario, no tomó en cuenta que no es posible determinar como patrón a quien no tiene personalidad ni patrimonio.

Siguiendo adelante con la evolución del aseguramiento de estos grupos, nos encontramos con las reformas de 1959. Definitivamente estas reformas entronizan de lleno la tesis y filosofía de la Seguridad Social, sólo que esta proyección no se adecuó a la Ley del Seguro Social o ésta no se reformó en la medida que lo requería esta tesis; pues siguió aplicándose y funcionando sobre las mismas bases clásicas del Seguro Social Privado: Patrón, Trabajador, Salario, Prima de aseguramiento, contraprestaciones individuales.

En estas reformas de 59, se suprime del artículo 6º el tímido intento de incorporar, a través del Decreto del Ejecutivo, a los trabajadores del campo y entre ellos a los miembros de las Sociedades de Crédito Agrícola y Ejidal. Estos grupos se trasladan al artículo 8º pero su aseguramiento es ya categórico y de pleno derecho. En efecto, el artículo 8º establece:

“Son sujetos del Régimen del Seguro Social Obligatorio, los miembros de las Sociedades Cooperativas de Producción, los de las Sociedades Locales de Crédito Agrícola y los de las Sociedades de Crédito Ejidal. Las mencionadas sociedades serán consideradas como patronos para los efectos de esta Ley.”

Como se advierte, el aseguramiento de estos grupos opera ya de pleno derecho sin requerir un Decreto del ejecutivo, consumándose, desde entonces, la incompatibilidad entre la Ley y la realidad, que dará lugar a continuos problemas en la aplicación de la misma.

El propio artículo 8º, establece que queda sujeto a Decreto del Poder Ejecutivo la incorporación y aseguramiento de los ejidatarios y pequeños propietarios no pertenecientes a las sociedades mencionadas. Pero el legislador, en estas reformas, va más allá en su ánimo de llevar la protección social a estos traba-

jadores y en el artículo 9º transitorio de dichas reformas, estableció que, mientras no se implante el Seguro Social, los ejidatarios y pequeños propietarios podrán ser incorporados por el Instituto mediante convenios. Vale preguntar, si para los ejidatarios miembros de las sociedades, éstas son consideradas como patrones, para los ejidatarios no pertenecientes a ellas y los pequeños propietarios quién será el patrón para los efectos de la Ley?

Necesariamente a las reformas del 59 debía seguir el Reglamento respectivo. En efecto, en 1960 se expide el Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo. En el considerando se habla del firme propósito del Ejecutivo Federal de propiciar y fortalecer los medios que contribuyan a elevar el nivel de vida de los trabajadores del campo. Con este objeto, este Reglamento, dada la experiencia obtenida, trata de superar los obstáculos técnicos, administrativos, financieros y jurídicos en orden a la aplicación adecuada y correcta de la Ley. El artículo 2º de dicho Reglamento establece a quienes se aplica el mismo en los términos siguientes:

“I.—A los trabajadores asalariados del campo. II.—A los trabajadores estacionales del campo y III.—A los miembros de las sociedades locales de crédito ejidal y a los miembros de las sociedades locales de crédito agrícola.”

Las fracciones Iª y IIª operan plenamente, dado que se desenvuelven sobre los principios de la Ley del Seguro Social patrón-trabajador, salario. La Fracción III que comprende a los miembros de las sociedades de crédito agrícola y Ejidal, queda, una vez más, fuera del molde y estructura de la Ley del Seguro Social, aun cuando el Reglamento trata de superar esta antinomia al considerar a las propias sociedades como patrones.

Ya el artículo 8º de la Ley reformada en 59 y ahora los artículos 13 y 14 de este Reglamento, introducen un nuevo elemento en el aseguramiento de estos grupos, a saber: Los Bancos que están obligados a financiar la producción agrícola. A estos Bancos se les impone la obligación de otorgar créditos independientes a los de avío y refacción para satisfacer las cuotas del Seguro Social. Asimismo, se les impone la obligación de enterar al Instituto, dentro de los quince días siguientes a la concesión de los créditos, el importe de las cuotas.

Sería prolijo analizar todas las disposiciones del Reglamento que pretendió dar una estructura jurídica adecuada al aseguramiento de los trabajadores del campo. Baste decir que contiene el mismo defecto original de manejar los principios de la Ley que son patrón-trabajador-salario, por lo que no puede adecuarse cabalmente a los no asalariados.

Inmediatamente después aparece el instructivo para la aplicación del Reglamento anterior, que no es sino una repetición de los principios de la Ley para el aseguramiento de los trabajadores y que por lo tanto no resuelve la problemática de aseguramiento de los no asalariados.

En 1963 se expide la Ley que incorpora al Régimen del Seguro Social Obligatorio a los productores de caña de azúcar y sus trabajadores. La exposición de motivos de esta Ley es la más sincera expresión de la voluntad del Gobierno

Federal de hacer llegar a los trabajadores del campo los beneficios del Seguro Social, dentro del marco de un nuevo concepto de la Seguridad Social. Esta Ley es, sin duda, el instrumento más adecuado para hacer llegar a los trabajadores del campo no asalariados, los beneficios del Seguro Social, ya que funda el aseguramiento en las circunstancias propias y especiales de estos trabajadores. Sin embargo, incurrió en el mismo error de la Ley del Seguro Social y el Reglamento para los trabajadores del campo, pues se basó la aplicación en los mismos principios de la Ley en cuanto al patrón, trabajadores, salarios, prestaciones. Quizá esto se derivó de que en la misma Ley que incorporó a los productores de caña de azúcar, se establecieron las normas para el aseguramiento de sus trabajadores, a los cuales como asalariados podían aplicárseles plenamente.

Una novedad de esta Ley es que implanta el Seguro Social Obligatorio para toda clase de personas, basta que posean tierras que produzcan caña de azúcar. De esta forma enumera a los ejidatarios, colonos, pequeños propietarios, comuneros, arrendatarios, aparceros, cooperativistas, por lo cual ya el Seguro Social se extiende y da cabida a un amplio sector de la producción agrícola.

Sin embargo, esta promiscuidad de normas de un Régimen de Seguro Obligatorio clásico y de normas de un régimen de seguro obligatorio especial, hace que esta Ley tenga una precaria y difícil aplicación, aun en aquellos puntos que le son propios como es la base del pago de las cuotas que desde hace muchos años se quedó estancada y ha provocado el desfinanciamiento del Seguro de los productores de caña.

Como se ha dicho, esta ley incurrió en el mismo error de la Ley del Seguro Social en cuanto a girar sobre el binomio patrón, trabajador. En efecto, estableció como patrón de los productores de caña, a los productores de azúcar, a quienes se impuso las obligaciones de inscribir, de pagar las cuotas y a dar los informes de altas, bajas, cambios de grupo de ingreso de los productores de caña motivados por la iniciación, modificación o terminación de los contratos que sirvieron para confeccionar la relación de suministro de caña, de avío o de ambos. Esta Ley está vigente, empero se estima obsoleta, ya que su aplicación es obviamente inoperante, por lo que debía abrogarse, incorporando a los productores de caña dentro de los sujetos a que se refiere el artículo 12 de la nueva Ley del Seguro Social.

Las reformas de la Ley de 1965 insisten nuevamente, en forma muy enfática, en el aseguramiento de la población rural, aun cuando, es de advertirse, en la exposición el legislador reconoce la dificultad jurídica de dicho aseguramiento. Por ser la parte medular del análisis de este trabajo, se transcribe en lo conducente, la exposición de motivos de dichas reformas:

“Sin embargo, en virtud de las difíciles condiciones pecuniarias de la población rural que carece de patrón, no es factible lograr la extensión del régimen de seguridad social en favor de los campesinos que en gran proporción aún carecen de ese beneficio, si el Estado no acude en su auxilio, tomando a su cargo una aportación sensiblemente mayor a la que actual-

mente eroga de las cotizaciones que deben cubrirse al Instituto Mexicano del Seguro Social. Con un criterio de Seguridad Social y para proteger los intereses de los importantes núcleos de población agrícola carentes de patrón, es indispensable que el Estado haga posible la inclusión de los mismos en las ventajas del Seguro Social, sin imponerles cargas económicas que estén en la imposibilidad de satisfacer. De acuerdo con el sistema legal, tratándose de trabajadores con patrón corresponde a éste, exclusivamente, el pago al Seguro Social de las cuotas por los riesgos de accidentes y enfermedades profesionales, además de participar junto con el Estado y el trabajador, en el pago de las cuotas por los demás riesgos."

"No siendo posible la aplicación de estas reglas, cuando no existe patrón, tampoco resulta factible imponer a los ejidatarios y pequeños propietarios la carga de las cuotas que corresponderían al patrón y no hay otra alternativa que la de implantar una cuota bipartita en la que participa el Estado y los asegurados. Sin embargo, la solución que antes se expone, habrá de representar para el erario federal una erogación cuantiosa, en virtud de que el gobierno tiene el firme propósito de hacer extensiones los beneficios de la Seguridad Social en el plazo más breve, a la mayor proporción de la población campesina, y el aumento de erogaciones por ese concepto no podría soportarse si los ingresos presentes del Estado no se incrementan, o bien si no se efectúa una disminución apreciable de los gastos. Examinadas estas alternativas se ha estimado como la más viable y justificada la de llevar a cabo una baja en los egresos federales, mediante la reducción de las aportaciones que al gobierno corresponden tratándose de trabajadores con patrón, beneficiarios del sistema del Seguro Social. Se considera que la economía que ello habrá de procurar significará apoyo razonable para la acción del Estado encaminada al establecimiento del Seguro Social en los grandes grupos de campesinos que todavía ahora se encuentran carentes de toda protección contra los importantes riesgos a los que debe hacerse frente mediante el sistema de Seguridad Social."

Como se ha dicho anteriormente, se advierte en esta exposición de motivos que el legislador reconoce la inoperancia de las normas que rigen el Seguro Social con el binomio, patrón, trabajador a los no asalariados que son la mayor parte de los trabajadores del campo. Las reformas del 65 son por tanto una seria advertencia que el legislador mismo no aprovechó para instituir un Seguro Especial y apropiado para los trabajadores no asalariados del campo e insistió en quererlos encuadrar dentro de las normas tradicionales, con la distinción única de las fuentes del financiamiento de este Seguro.

Las reformas de la Ley del Seguro Social de 1970 no tienen mayor trascendencia en la evolución del aseguramiento de los trabajadores no asalariados del campo, pues lo único que se advierte es haberlos colocado en la Fracción III del artículo 4º en donde se señalan los sujetos del Seguro Obligatorio. El artículo 8º de estas reformas reafirma el aseguramiento obli-

gatorio, de pleno derecho, de los miembros de las sociedades locales de crédito agrícola y de crédito ejidal; la cotización bipartita del Estado y dichos miembros y la obligación de los Bancos oficiales de conceder créditos para dichas cuotas y enterarlas al Instituto. Los ejidatarios y pequeños propietarios no miembros de sociedades seguirán siendo incorporados por Decreto del Ejecutivo o por convenio. Las reformas del 71 a la Ley original tampoco contribuyen a la evolución del aseguramiento de los trabajadores del campo no asalariados.

La nueva Ley del Seguro Social, una vez que se ha cerrado todo un ciclo de experiencias y de aportaciones históricas en el establecimiento del Seguro Social Obligatorio para los trabajadores del campo no asalariados, pudo haber corregido las fallas y solucionado los problemas que dicho aseguramiento había traído en su aplicación.

La nueva Ley enfatizó el aseguramiento obligatorio de estos grupos, por lo cual los colocó en el artículo 12, que es la norma de la nueva Ley que determina los sujetos del Seguro Obligatorio y a continuación, en el artículo 13, enumeró a todos los trabajadores del campo no asalariados ni miembros de las sociedades de crédito que pueden ser incorporados por Decreto o por convenio.

Posteriormente al modificarse la Ley de Crédito Agrícola los sujetos del artículo 13 Fracc. II, III y V pasaron a formar parte de los sujetos a que se refiere la Fracc. III del Art. 12, es decir para ser incorporados de pleno derecho en todos los seguros que establece la Ley.

Sin embargo, la nueva Ley del Seguro Social no profundizó en la problemática del aseguramiento de los trabajadores del campo no asalariados estén o no agrupados en sociedades, uniones u organizaciones y continuó sosteniendo el régimen del aseguramiento sobre las bases clásicas de la relación laboral, desconociendo que el origen y razón del Seguro es distinto.

Después de haber expuesto la evolución legislativa del aseguramiento de estos grupos, señalaremos en algunas consideraciones legales el fundamento de nuestra tesis de que ha sido un error el pretender asegurar a los trabajadores del campo no asalariados dentro del mismo sistema del Seguro para los trabajadores asalariados. Hemos dicho y apuntado en párrafos anteriores que el Seguro Social nace y se proyecta sobre la base de la relación laboral en la que existe un patrón y un trabajador. En esta relación el patrón está obligado a cubrir los riesgos que derivan de los elementos propios de la producción que son la explotación del capital y la fuerza del trabajo. La relación laboral genera asimismo una contraprestación al servicio prestado que se denomina salario que no es sólo la cuota diaria, sino todas las prestaciones económicas conquistadas por el trabajador y adicionales que las leyes establecen. Estos salarios generan grupos de cotización que van en razón a la cuantía de los mismos y que matemáticamente están calculados para efectos de las cuotas.

Esa misma relación laboral genera circunstancias muy importantes en los derechos y obligaciones derivados del aseguramiento como son las altas,

bajas, suspensiones temporales, ausentismo, horas extras, jornadas reducidas y que son causa de un diverso tratamiento a las prestaciones del trabajador.

Los mismos riesgos cubiertos por los Seguros originan y se cuantifican con base en la relación laboral y no se diga el pago de cuotas, el otorgamiento de las prestaciones, la conservación de derechos.

Ahora bien, si el aseguramiento de los trabajadores del campo se basa en la tenencia, posesión, propiedad de la tierra destinada a la producción agrícola o forestal, en la cual, los sujetos y factores son totalmente distintos a los de la relación laboral y por tanto no tienen los elementos y consecuencias de esta relación, no puede sostenerse válidamente que puedan regirse por las mismas normas y aplicarse el mismo marco jurídico. Pero además, si ya estamos en una nueva proyección del Seguro Social que es la Seguridad Social y si ya se apunta un nuevo esquema más universal que es la Solidaridad Social, el aseguramiento de estos grupos de trabajadores no puede ya sostenerse sobre las mismas normas del Seguro para trabajadores asalariados. No es posible que se siga recurriendo a ficciones, torcidas interpretaciones o actitudes pasivas para sostener la incongruencia y la impropiedad en la aplicación de las normas en el aseguramiento de esta clase de trabajadores y que a veces llegan a lo absurdo.

Sólo mencionaremos algunas de esas situaciones incongruentes observadas que en la práctica hemos encontrado en la aplicación de la Ley a esta clase de asegurados. En virtud de tener una relación constante con su actividad que es la producción de la tierra, no tienen la baja necesaria que como requisito señala la Ley, para obtener la pensión de vejez, pues aún rebasando los 65 años, continúan en la posesión y producción de la tierra. Con más razón no tienen derecho a pensión de cesantía por edad avanzada, porque definitivamente no pueden quedar cesantes mientras continúen en la producción. Pero todavía es más grave la aplicación de la Ley al concluir que no pueden estos trabajadores tener una invalidez frente al trabajo que desempeñan puesto que la producción de la tierra no necesariamente es afectada por el ejidatario, pequeño propietario o comunero y así por mucho tiempo los dictámenes médicos no los consideraban inválidos para los efectos de la pensión.

Se tuvo que recurrir a una interpretación casi de sentido común en la que se concluyó que era incongruente que estando plenamente asegurados y pagando sus cuotas, no tuvieran las prestaciones que la Ley establece. Sin embargo, todavía se les niega la pensión de cesantía en edad avanzada. Pero continuando con el absurdo a que se puede llegar en la aplicación de la Ley a estos grupos, nos encontramos con que a pesar de otorgárseles las pensiones de invalidez o vejez, continúan asegurados, en razón a que siguen en la posesión y producción de la tierra.

Este aseguramiento continuado aun después del otorgamiento de las pensiones nos lleva a otro absurdo, pues la cotización que siguen aportando genera el derecho de la revisión periódica de la pensión o más allá todavía esta cotización genera el pago de subsidios de manera que en un momento dado un trabajador de esta clase puede tener al mismo tiempo el subsidio derivado

de un riesgo de trabajo o de una enfermedad general, la pensión generada por su invalidez o vejez y además el ingreso que percibe por la producción de la tierra.

Este somero estudio no puede entrar al análisis y crítica de otras muchas normas de la Ley del Seguro Social que no encajan o encuadran para el aseguramiento del trabajador no asalariado del campo, pero estas situaciones bastarían para reflexionar sobre el tema.

Este análisis no significa el desconocimiento de la realidad ni de la necesidad de llevar la protección del Seguro Social a estos trabajadores, de manera especial, porque no teniendo patrón están privados de muchas conquistas y beneficios del trabajador asalariado. Se pretende con este estudio jurídico apuntar la difícil aplicación de un Seguro basado en la relación laboral a grupos que no la tienen. Ojalá, y es el propósito de los estudiosos de la materia, llamar la atención del legislador para que en las futuras reformas a la Ley del Seguro Social se establezcan las normas adecuadas, propias y congruentes para el aseguramiento de esta clase de trabajadores superando las dificultades técnicas, administrativas, financieras y jurídicas que el propio legislador ha advertido en la evolución histórica del Seguro Social o quizá entrar de lleno a una etapa que se ha venido proyectando que es la Solidaridad Social, sistema que ya no se fundamente en los términos clásicos del binomio, patrón, trabajador, prima de aseguramiento y contraprestación.

Me inclino a pensar, sin embargo que una adecuada legislación especial podría ser suficiente para regular el aseguramiento de trabajadores no asalariados, como a la fecha existe para los trabajadores asalariados.