

ASEGURAMIENTO DE EJIDATARIOS, COMUNEROS

ADOLFO AQUILES DE LUCIO

En artículo anterior,* hemos expuesto la evolución histórica del aseguramiento de los Ejidatarios, Comuneros, Colonos, Pequeños Propietarios, constituidos en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito. Hemos visto el loable empeño del Gobierno Federal de incorporar a los beneficios del Seguro Social a esta clase de trabajadores. Sin embargo, hemos hecho notar la falta de técnica jurídica que el Legislador ha adoptado para el aseguramiento de estos grupos, subrayando los absurdos que resultan al querer asegurar a estos grupos de trabajadores no asalariados dentro del esquema de la relación trabajo-salario, porque evidentemente ellos no trabajan bajo una relación laboral, ni con jornadas laborales, ni perciben salario, a pesar de que el Legislador advirtió claramente en la exposición de motivos de las reformas a la Ley de 1956, la dificultad que implica el aseguramiento de los trabajadores del campo que carecen de patrón y, lo que es más grave, el Legislador del 73, a pesar de la enorme experiencia acumulada, no pudo o no quiso resolver de fondo el problema.

No basta empero señalar el error, es necesario apuntar una solución que aun cuando pueda ser o no válida, es una opción para resolver el problema.

Estimo, que antes de plantear el esquema que considero correcto, para mayor comprensión de la solución, es necesario recordar qué es el seguro para los trabajadores y cuál fue su origen. No es fácil encontrar el origen del contrato de seguro y como diría un tratadista, se pierde en la obscuridad de los tiempos; pero lo que sí es cierto, es el origen del Seguro de Riesgos del Trabajo. Nace con la industrialización y se funda en la responsabilidad objetiva o civil a cargo del patrón. En efecto, con la invención de máquinas, equipos e instrumentos industriales, el trabajador se encuentra expuesto en el manejo de los mismos y desempeño de su trabajo a riesgo que pueden lesionar su integridad física o causarle la muerte; en esa virtud, el patrón, dueño de esa maquinaria y a quien aprovecha su empleo, debe responder por los daños que causen a su trabajador. Entonces, el patrón se ve obligado a contratar un seguro para sus trabajadores, por el cual mediante el pago de una prima, el asegurador responde y cubre los riesgos, y en caso de siniestro, se hace cargo de los daños causados al trabajador. El Seguro de Riesgos de Trabajo, queda perfectamente claro, nace y se desarrolla sobre la relación laboral, es decir, para los asalariados.

Posteriormente los Estados toman a su cargo este seguro, lo perfeccionan y lo amplían y pasa a ser Seguro Social.

* Publicado en Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho, No. 5.

En México todos los antecedentes legislativos anteriores a la Ley del Seguro Social de 1943 y de manera especial la de algunos Estados, como por ejemplo: Estado de México, 1904; Nuevo León, 1906; Veracruz, 1914; Yucatán, 1915; Hidalgo, 1916; Coahuila, 1916, establecen el Seguro de Riesgos de Trabajo, obligando al patrón a cubrir los riesgos que el trabajador tiene en el manejo de maquinaria en el desempeño de su trabajo.

Establecen también, el seguro por el riesgo de la enfermedad de trabajo y se contempla la protección del salario del trabajador, durante el tiempo que esté imposibilitado para trabajar a causa del accidente o de la enfermedad, y ya algunas legislaciones abrieron el camino extendiendo la protección del trabajador a la invalidez, la cesantía o la muerte. En estos seguros, el trabajador tiene la obligación de aportar algo de su salario.

La Constitución del 17 recogió las inquietudes de las legislaciones locales y reconoce la necesidad, a nivel federal, de establecer cajas de seguros populares de invalidez de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros, con fines análogos, dejando al Gobierno Federal y a cada Estado el formular la organización de estas instituciones.

Al promulgarse la Ley del Seguro Social de 1943, el Legislador definió perfectamente tres clases de seguros, todos ellos esencialmente involucrados con la relación laboral.

Con toda claridad, la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social expresa la substancial interdependencia del Régimen Obligatorio del Seguro con la relación laboral. Es dicha exposición todo un tratado sobre el trabajo, el salario, la salud del trabajador, la familia del trabajador, etc., llegando a la conclusión de que es necesaria la implantación del Seguro Social para la protección de todos esos valores.

En la imposibilidad de transcribir toda la exposición de motivos, sólo citamos algunos párrafos que son de indubitable validez para comprobar que el Seguro Social nace y se desarrolla para los asalariados.

Al principio dice: "Siendo el salario la única fuente de la que los trabajadores obtienen los recursos indispensables para la subsistencia de ellos y la de sus familiares, todo hecho que implique pérdida o disminución del mismo, causa a todos ellos perjuicios trascendentales. Más adelante: "el Régimen del Seguro Social representa un complemento del salario en la medida en que otorga prestaciones que el obrero sentiría que obtener de su único ingreso..." "la circunstancia antes señalada permite declarar, en primer término, que el Régimen del Seguro Social no es susceptible de aplicarse de un modo general o indeterminado a todos los individuos de la sociedad, sino exclusivamente al sector de la población formado por las personas que trabajan mediante la percepción de un salario o sueldo."

En otra parte, la exposición de motivos expresa: "La lucha por dominar a la naturaleza para la mejor satisfacción de las necesidades humanas provoca el gran maquinismo que lleva al hombre, ya a las profundidades de la tierra o del mar, o a grandes alturas en el espacio, junto al fuego de los altos hornos, al ambiente frío de las zonas petrolíferas, de las plantas eléctricas, del laboratorio o de los lugares industriales, y en general a la vida intensa de la fábrica; pero a

medida que la técnica moderna se desenvuelve, más se multiplican y se agravan los riesgos a que están expuestos los hombres que dedican su vida al trabajo fecundo. De ahí que sea un deber esencialmente humano la protección eficaz y el remedio oportuno frente a los infortunios que la actividad industrial puede traer aparejados. Por eso, el Régimen del Seguro Social es un exponente del grado de previsión y de seguridad que han logrado los pueblos en el curso de su civilización..." "Tal obligatoriedad comprenderá desde luego sólo a los trabajadores que presten servicios en empresas privadas, estatales, de administración obrera o mixtas o 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 de tipo familiar y a domicilio, del campo, los domésticos, los temporales y los eventuales. Esta distinción obedece en unos casos a la diversa situación jurídica que existe entre esas categorías de trabajadores y en otros a las dificultades de carácter práctico que se encontrarían de pretenderse aplicar desde luego a todos los trabajadores y a todas las empresas las disposiciones del Seguro Social, dificultades que es necesario evitar."

Queda evidente que la Ley del Seguro Social se hizo para los asalariados, los trabajadores que tienen un patrón, que perciben un salario, que cumplen jornadas de trabajo y están expuestos a los riesgos que pueden privar del trabajo y del salario.

Ahora bien, la nueva Ley del Seguro Social promulgada en 1973, establece también el aseguramiento sobre la base de la relación de trabajo, aun cuando en la exposición de motivos tiene expresiones muy claras de que el Seguro Social debe extenderse a otros grupos. En una parte de dicha exposición se dice: "Las sucesivas reformas que se han hecho a la Ley han tenido el propósito de avanzar hacia una seguridad social que sea integral, en el doble sentido de mejorar la protección al núcleo de los trabajadores asegurados y extenderla a grupos humanos no sujetos a relación de trabajo."

En otra parte, añade: "se ratifican preceptos de la Ley vigente al definir como sujetos de aseguramiento a los ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, pero se agrupan en forma más detallada, tomando en cuenta sus diversas características en relación a los sistemas de cultivo y de crédito, así como otros factores que influyen en su rendimiento económico para adoptar formas de seguro congruentes con estas peculiaridades".

Estos dos párrafos de la exposición de motivos parecen señalar que el Legislador había encontrado por fin el camino correcto y adecuado para el aseguramiento de no asalariados y que las disposiciones de la Nueva Ley del Seguro Social eran congruentes con la realidad y la naturaleza propia de esta clase de trabajadores.

No fue así, al recorrer la Ley sólo encontramos algunas referencias a estos asegurados, que no revelan una verdadera estructura legal para su aseguramiento. Analicemos los artículos que se refieren a estos trabajadores no asalariados. En primer término, el artículo 12, que es el mismo artículo 49 de la Ley anterior determina simplemente sin limitación alguna que son sujetos del Régimen Obligatorio los Ejidatarios, Comuneros, Colonos y Pequeños Pro-

pietarios, es decir, los sujetos del artículo 12, fracción III son asegurados de pleno derecho y con la cobertura total de todos los seguros a que se refiere el artículo 11, excepción hecha del Seguro de Guarderías para hijos de aseguradas.

En el artículo 13, el Legislador parece haber entendido el meollo de la cuestión, a saber, el aseguramiento de los no asalariados, cuando al final de dicho artículo establece las modalidades del aseguramiento, es decir, las reglas especiales a que debe estar sujeto el aseguramiento de los trabajadores no asalariados. Esto se corrobora cuando la Ley, en el Capítulo VIII, establece las normas de aseguramiento en la incorporación voluntaria. Es de advertirse, sin embargo, dos circunstancias que dan al traste con este buen planteamiento: primera, que ya había asegurado a Ejidatarios y demás trabajadores no asalariados en la plenitud de un régimen de Seguro Social estructurado esencialmente para trabajadores asalariados, o sea, los sujetos del artículo 12, fracción III. Esto lleva a pensar que el Legislador establece una división de Ejidatarios de primera, que son los del artículo 12 y Ejidatarios de segunda, que son los del artículo 12. Realmente ignoro y no puedo entender la intención del Legislador.

La segunda circunstancia es que, posteriormente a la expedición de la Ley del Seguro Social en 1973, la Ley de Crédito Agrícola es abrogada y se expide la Ley de Crédito Rural. Esta nueva ley determina como sujetos de dicho crédito, a todos los tipos y clases de régimen ejidal, ya sea agrícola, industrial, forestal o comercial. En esa virtud, todos estos grupos pasan a ser sujetos del Régimen Obligatorio en los términos del artículo 12 y en consecuencia caen por tierra las bases del aseguramiento con modalidades que establecen los artículos 16 y 17 y el Capítulo VIII de la Ley para los Ejidatarios del artículo 13.

Continuando con el análisis de los artículos de la Nueva Ley que hacen referencia a estos trabajadores no asalariados, encontramos que el artículo 23 de la Nueva Ley, que no es otro que el artículo 8º, un poco modificado, de la Ley anterior, el Legislador a fuerza de encontrar un patrón para estos grupos de trabajadores, obliga a las instituciones de crédito que operan con los mismos, a la inscripción y demás operaciones concernientes. Cuales sean estas operaciones concernientes, quizá deba entenderse que son todas las demás obligaciones de los patrones respecto a sus trabajadores. Cuando se trata de incorporaciones voluntarias, las instituciones de crédito quedan igualmente obligadas a retener las cuotas como si fueran patrones.

Lo expuesto, nos hace ver que el Legislador por una parte, advierte la problemática que represente el aseguramiento de los no asalariados y ha tratado de encontrar la solución al equiparar el aseguramiento con el de los trabajadores asalariados y en ese empeño ha fracasado en alcanzar la plenitud del Seguro Social o Seguridad Social.

Como se ha expuesto, el propósito de este análisis o estudio es allegar una aportación a esta gigantesca obra, que es el Seguro Social.

La problemática expuesta debe tener por tanto, una solución. Cual sea, depende de diversos factores, entre otros, políticos, económicos, jurídicos. Si lo planteamos desde el punto de vista jurídico, a mi ver, la solución parece fácil,

a saber, establecer una legislación idónea y adecuada para los trabajadores no asalariados, distinta de la establecida para los trabajadores asalariados.

La distinción nace de la misma raíz del aseguramiento, ya que existe una distinción substancial entre trabajadores asalariados, y trabajadores no asalariados. En consecuencia, la Ley debe establecer el Régimen del Seguro Social para trabajadores asalariados y el Régimen del Seguro Social para trabajadores no asalariados y en cada uno de ellos establecer las condiciones propias de uno y otro seguro.

El seguro para los trabajadores asalariados lo tenemos ya perfectamente establecido y explorado. El seguro para los trabajadores no asalariados está apenas bosquejado, aunque en forma difusa, en la Ley del Seguro Social, como puede verse en las bases que establecen los artículos 13 y 16, 17, 211 y 212.

El régimen de aseguramiento para trabajadores no asalariados, comprende los seguros: a) enfermedades y maternidad, b) invalidez, vejez y muerte.

Los sujetos de aseguramiento son:

- 1) Ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, dedicados a la explotación agropecuaria.
- 2) Los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, dedicados a los aprovechamientos forestales.
- 3) Los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, dedicados a cualquier otro tipo de explotación de recursos.
- 4) Los trabajadores de industrias familiares, los independientes profesionistas, comerciantes en pequeño, artesanos.
- 5) Los patrones, personas físicas con trabajadores a su servicio.

Los asegurados no asalariados cotizarán en forma anual de acuerdo al promedio de ingresos que obtengan el año anterior y quedarán comprendidos en el grupo correspondiente, según la tabla establecida para los trabajadores asalariados.

Cuando el trabajador no asalariado sea también trabajador asalariado, estará sujeto al aseguramiento para esta última clase de trabajadores, pero podrá cotizar en el seguro de invalidez, vejez y muerte en el régimen de no asalariado, con objeto de incrementar las prestaciones diferidas.

En caso de mora, el asegurado pagará interés en el mismo porcentaje que los patrones; pero, de ocurrir un riesgo, no perdería el derecho a las prestaciones.

EL SEGURO DE ENFERMEDADES:

Quedan protegidos en este ramo:

- 1) El asegurado
- 2) Los pensionados
- 3) La esposa o concubina.
- 4) Hijos menores de 16 años.

- 5) Hijos mayores de 16 años que estudien, hasta los 25 años.
- 6) Hijos inválidos.

El asegurado y sus beneficiarios tendrán derecho a las prestaciones en especie siguientes:

- 1) Asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.
- 2) Medicina preventiva.
- 3) Asistencia obstétrica, ayuda para lactancia y canastilla.
- 4) Gastos de funeral.

Régimen Financiero:

Los asegurados pagarán la cuota que fije el Instituto por periodos anuales, de acuerdo al promedio de percepciones en el año anterior. El Gobierno Federal pagará una cantidad equivalente y también por periodos anuales.

El asegurado conservará sus derechos una vez que haya causado baja en el ramo de este seguro, por ocho semanas.

EL SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE:

Quedan protegidos en este ramo:

- 1) El asegurado.
- 2) La esposa o concubina.
- 3) Hijos menores de 16 años.
- 4) Hijos mayores de 16 años que estudien, hasta los 25 años.
- 5) Hijos inválidos.

Las prestaciones:

El asegurado y sus beneficiarios tienen derecho a las pensiones, asignaciones y ayudas asistenciales, dote matrimonial.

El derecho a estas prestaciones serán en la cuantía y condiciones establecidas para los trabajadores asalariados. El asegurado conservará sus derechos en este ramo, por el mismo tiempo establecido para los trabajadores asalariados.

Régimen Financiero:

Los asegurados pagarán la cuota que fije el Instituto por periodos anuales, de acuerdo al promedio de percepciones en el año anterior. El Gobierno Federal pagará una cantidad equivalente y también por periodos anuales.

Por lo que se refiere al seguro de riesgos de trabajo, por su propia natura-

leza, por la complejidad de la técnica para clasificar la clase y grado de riesgo, por el financiamiento a cargo del patrón y por otras implicaciones y consecuencias legales, no debe aplicarse a los trabajadores no asalariados, cuanto más que los mismos están protegidos de los siniestros que afecten su salud y su vida.

En efecto, si a un trabajador de esta clase ocurriere un accidente o contrajere una enfermedad en su trabajo o con motivo de éste, tendrá derecho a la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria derivada de la cobertura del seguro de enfermedades.

Si el accidente o la enfermedad ocasionan al trabajador no asalariado una incapacidad que le impida trabajar, estaría cubierto por el seguro de invalidez; en cambio, si la incapacidad no le impide trabajar, seguirá teniendo la potencialidad económica de sujeto efectivo.

Por cuanto al seguro de guarderías, tal como está planteado en la Ley actual del Seguro Social, no puede ser aplicable a los trabajadores no asalariados; sin embargo, creo que tanto este seguro como su aplicación a los trabajadores no asalariados requiere un estudio y análisis muy riguroso, ya que el Legislador dio un paso fenomenal del derecho a un seguro, mediante el pago de una prima, al derecho a un servicio financiado por una carga impositiva.

Esto sería a grandes rasgos, un proyecto de las bases fundamentales para el aseguramiento de los no asalariados, debiendo ajustarse la Ley de algunas otras disposiciones en las que puede manejarse al mismo tiempo el aseguramiento para ambas clases de trabajadores.

En conclusión, sería el esquema de una legislación adecuada para el aseguramiento de los no asalariados, salvando así los obstáculos que hasta la fecha se han presentado, al aplicar a esta clase de trabajadores el seguro de trabajadores asalariados.

Desde luego y como principio fundamental, este aseguramiento es obligatorio. Como se instrumentaría su cumplimiento, queda a una adecuada reglamentación administrativa, pero sobre todo a la bondad del sistema y de la institución, que si lo es, no habrá alguien que quiera privarse de sus beneficios.