

124
res.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



**LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA
CONSTRUCCION**

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



CIUDAD UNIVERSITARIA D.F.

ENERO 1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

I N D I C E

	Pàg.
INTRODUCCION	I
CAPITULO PRIMERO	
ANTECEDENTES	1
1. El artículo 123 de la Constitución de 1917	1
2. Reforma al artículo 123 constitucional en 1929	12
3. Ley del Seguro Social de 19 de enero de 1943	18
4. Ley del Seguro Social de 1973	30
CAPITULO II	
LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO	41
1. La Seguridad Social	41
1.1 Concepto	41
1.2 Objeto	50
1.3 Características	52
1.4 Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994	55
2. Instituciones que prestan servicios de Seguridad Social	58
2.1 Instituto Mexicano del Seguro Social	59
3. Organización del Instituto Mexicano del Seguro Social	61
4. Regímenes de incorporación al Seguro Social	70
5. Ramas de aseguramiento en el Seguro Social	77
5.1 Riesgos de trabajo	79

5.2 Enfermedades y maternidad	84
5.3 Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte	86
5.4 Guarderías para hijos de aseguradas	88
5.5 Seguros facultativos	89
5.6 Seguros adicionales	89
6. Requisitos para la prestación de seguros	90

CAPITULO III

EL TRABAJADOR DE LA CONSTRUCCION	95
1. Concepto	95
2. Actividades desarrolladas por los trabajadores de la Industria de la Construcción	107
3. Formas de constituir la relación de trabajo en la Industria de la Construcción	120
4. Derecho del trabajador de la construcción a ser incorporado al seguro social	128
5. Capitales constitutivos	133

CAPITULO IV

EL SEGURO OBLIGATORIO DE LOS TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCION	138
1. Reglamentación del seguro obligatorio de los trabajadores de la construcción	138
2. Requisitos para incorporar a un trabajador de la construcción al seguro social	144
3. Plazos para inscribir a trabajadores de la construcción al Instituto Mexicano del Seguro Social	149

4. Obligaciones del patrón en materia de Seguridad Social respecto a trabajadores de la construcción	149
5. Incorporación de trabajadores de la construcción al régimen obligatorio del seguro social	151
6. Proyecto de un sistema de vigilancia y control de la incorporación de trabajadores de la construcción al Seguro Social	157
CONCLUSIONES	161
BIBLIOGRAFIA	165

INTRODUCCION

Desde las épocas más primitivas el hombre ha buscado los medios con que protegerse ante las contingencias de su vida, en un principio los motivos principales de preocupación fueron la alimentación, el vestido y la vivienda, por ser necesidades básicas que satisfechas, constituyeron factor determinante para la sobrevivencia y adaptación del hombre a su medio.

Conforme evolucionó y al agruparse en núcleos fue creando sistemas de organización social con el fin de facilitar la satisfacción de sus necesidades más apremiantes y de coadyuvar en el desarrollo y progreso de su comunidad. De esta forma se inicia el establecimiento de instituciones encargadas de garantizar en el individuo la satisfacción digna de sus necesidades, mediante la creación de normas de seguridad social cuyo objetivo parte del reconocimiento al hombre como sujeto de derechos sociales y busca protegerlo contra determinadas contingencias procurando abarcar todos los aspectos posibles para que pueda desarrollarse en forma integral.

Con el presente trabajo pretendemos proporcionar información relativa a la forma en que se regula el sistema de seguridad social en nuestro país, especialmente aplicado a los trabajadores que laboran para la industria de la construcción contratados por tiempo u obra determinada, ya que precisamente

por prestar sus servicios para diferentes empresas constructoras y durante periodos determinados no exigen su incorporación al organismo encargado de proporcionarles seguridad social que es el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Así, hemos distribuido este trabajo en cuatro capítulos, en el primero se desarrollan los principales antecedentes que dieron nacimiento jurídico a la seguridad social en México, desde la época prehispánica hasta la expedición de nuestra Ley del Seguro Social vigente, en 1973. En el segundo capítulo cuya denominación es La Seguridad Social en México se proporcionan conceptos y datos necesarios para comprender qué es la seguridad social, cuáles son los principales organismos encargados de proporcionarla en nuestro país y qué prestaciones son otorgadas específicamente por el IMSS. El tercer capítulo refiere las características y actividades del trabajador de la construcción y cómo por su forma de contratación la incorporación al seguro social de este tipo de trabajadores es mínima. Finalmente el capítulo cuatro contiene la información que todo trabajador de la construcción debe conocer pues se refiere al derecho que tienen estos trabajadores para ser incorporados en forma obligatoria al régimen del seguro social, así como una modesta sugerencia para controlar y vigilar esta incorporación.

La mayor satisfacción de este trabajo se obtendrá en la medida en que su lectura sea entendible y contribuya a informar a los trabajadores de la construcción cuáles son las prestaciones de seguridad social a que tienen derecho por estar constitucionalmente consagrados.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

1. El artículo 123 de la Constitución de 1917

La creación de beneficios en favor de todas las personas, especialmente de la clase trabajadora y su protección contra determinadas contingencias, ha sido motivo de constante preocupación.

Ya desde tiempo atrás existió esta inquietud de proporcionar a la comunidad beneficios que aunque no propiamente llamados así, se asimilan dentro de lo que ahora identificamos como seguridad social.

En el México prehispánico, el Estado realizaba acciones protectoras de la población proporcionando asistencia social sobre todo a los más necesitados, entre ellas, la existencia de almacenes cercanos a los templos para suministrar ropa y alimento a los pobres, asimismo contaban con edificios para albergar enfermos e inválidos.

Como resultado de la visión colectiva que ya prevalecía, después de la conquista se fundaron en cada comunidad indígena las llamadas cajas de comunidad, éstas eran sostenidas con el producto de una parcela que cultivaba la propia comunidad como un ahorro común, además se les asignaba algunos gravámenes: su función conocida como bienes de pobres, era el sostenimiento de hospitales y el proporcionar bienes a huérfanos, ancianos, viudas, inválidos y enfermos.⁽¹⁾

En el período colonial, debido a la implantación de muchos sistemas de organización traídos por nuestros colonizadores, esta forma de protección y asistencia se modifica y derivada de las cajas de comunidades indígenas se establece un sistema de contraprestación que consiste precisamente en aportar una cuota determinada que se destinaría para cubrir los riesgos que pudiesen sufrir con posterioridad, es decir, es un sistema para cubrir riesgos por anticipado, es una organización no necesariamente mejor a la que existía en la época precolonial.

Después, en la independencia don José María Morelos y Pavón en Los Sentimientos de la Nación establece un mínimo de derechos, antecedente de los beneficios comprendidos dentro de nuestro sistema de seguridad social, mencionando que debe moderarse la opulencia y la indigencia, mejorarse el jornal del

(1) Cfr. GARCIA FLORES, Margarita, La seguridad social y la población marginada en México, UNAM, México, 1989, pág. 87.

pobre y sus costumbres, alejarse la ignorancia; pero las ideas de los libertadores no vieron frutos inmediatamente, el paso del tiempo dió lugar a la identidad de clase de los obreros quienes constantemente demandaban justicia y seguridad, situación que llevó a un desenlace irreversible: la Revolución de 1910 y como consecuencia de ella, el nacimiento del artículo 123 constitucional.

En diversos países se han emitido normas encaminadas a proporcionar beneficios a los miembros de la clase trabajadora, en México hubo inquietudes legislativas que llevaron a regular los principios básicos de seguridad social anteriores a nuestra actual Carta Magna.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856, se establece una limitación temporal a la prestación de servicios personales, ya que no podrían prestarse temporalmente y para una empresa determinada, con la salvedad de que por situaciones propias del trabajo a realizar, pudiera extenderse el término de los contratos, lo cual debía ser establecido por una ley especial. Asimismo, se protege la prestación de trabajos de menores pues para que un menor de catorce años pudiera obligar sus servicios personales, debía contar con la autorización de sus padres o tutores, o en su ausencia, de la autoridad política.

Literalmente este Estatuto (artículos 32 y 33) otorga prioridad a los padres o tutores para determinar las condiciones de trabajo de sus hijos menores de catorce años, quienes en su caso debían fijar el tiempo que duraría el mismo con una jornada de trabajo no mayor de cinco horas diarias, reservándose el derecho para anular el contrato cuando el hijo recibiere malos tratamientos, cuando el patrón no satisficiera sus necesidades según lo convenido o cuando no los instruyere convenientemente en los casos de contratos de aprendizaje.

El Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 16 de junio de 1856 en su artículo 37 propuso la expedición de leyes para regular el otorgamiento de estímulos con el fin de mejorar las condiciones del trabajador, estos incentivos podían ser, entre otros, el otorgamiento de premios a quienes se distinguieran en alguna ciencia o arte, o la fundación de colegios o escuelas prácticas de artes y oficios.

Los artículos 70 y 79 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865 reiteran el derecho del trabajador para obligar sus servicios personales sólo temporalmente y para una empresa determinada; el derecho de los menores a obligarse previa intervención de sus padres, tutores o autoridad política; establece un formalismo para que los empleados y funcionarios públicos tomaran posesión de sus cargos compareciendo ante la

autoridad que se lo daría y mediante el intercambio solemne de fórmulas verbales quedaría en posesión de su empleo.

En 5 de septiembre de 1865 Maximiliano expide el Decreto que concede facilidades a la inmigración extranjera para traer operarios de cualquier raza, sujetándolos a un reglamento protector especial que inicia por declarar libres a todos los hombres de color por el solo hecho de pisar territorio mexicano; regula obligaciones y derechos nacidos de un contrato de trabajo que debía celebrarse entre patrón y trabajador; entre otros, el trabajador tendría derecho a alimentación, vivienda, atención médica, pago de una suma de dinero por su trabajo, la garantía de que sus hijos conservarían su empleo para el caso de su muerte, y de que el trabajador no perdería su empleo si el patrón moría, sino que lo conservaría con el sucesor. El trabajador se obligaba laboralmente con su patrón por un término mínimo de cinco años y máximo de diez; además como un antecedente ya del derecho a la seguridad social se crea la obligación del patrón para enterar el equivalente a la cuarta parte del salario del trabajador en una caja de ahorros para beneficio del mismo.¹²¹

El mismo Maximiliano el 10. de noviembre de 1865, da a conocer el decreto que libera las deudas de los trabajadores

(2) Cfr. CAMARA DE DIPUTADOS XLVI Legislatura, Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo VIII, México, 1967, pág. 615 y 616.

del campo, sienta bases importantes para regular la relación laboral similares a lo que después sería el artículo 123 constitucional: el trabajador tenía derecho para separarse siempre que no tuviera deuda a su cargo, y el dueño para despedirlo cuando le pareciere conveniente; se considera como jornada de trabajo por lo general desde la salida del sol hasta el ocaso, dando dos horas para alimentos, de lunes a sábados a excepción de días festivos, pero los menores de doce años sólo trabajarían medio día en labores proporcionales a sus fuerzas; ambos debían percibir su pago en moneda sin perjuicio de que se surtiesen voluntariamente en la tienda del propietario.

Si el trabajador de campo contraía con el dueño una deuda mayor de diez pesos resultante de haber recibido efectos o de adquirirlos en la tienda de la finca, no podía ser compelido judicialmente al pago de dichas deudas. Se prohíbe toda clase de castigos corporales a trabajadores; se desvincula a los hijos de las deudas contraídas por el padre trabajador; se preve el establecimiento de escuelas gratuitas en que se enseñe la lectura y escritura, a cargo del agricultor en cuya finca residan para su explotación más de veinte familias.⁽³⁾

En 10. de julio de 1906 el partido liberal mexicano propuso reformas constitucionales en el sentido de otorgar mayores seguridades y mejores condiciones de trabajo para los

(3) Ibidem pág. 616 a 618.

obreros, pretendiendo establecer como reformas más importantes la jornada laboral no mayor a ocho horas de trabajo, establecimiento de un salario mínimo, prohibición del trabajo a menores de catorce años, obligar a los patrones a que otorguen a sus trabajadores las mejores condiciones de seguridad e higiene, pago de indemnización por accidente de trabajo, supresión de las tiendas de raya, pago del salario con dinero efectivo, preferencia a los mexicanos en cuanto a contratación y pago sobre los trabajadores extranjeros, descanso dominical obligatorio, reglamentación del trabajo a domicilio y doméstico.⁽⁴⁾

Ante el problema de huelga con los trabajadores textiles de Puebla y Tlaxcala, el 4 de enero de 1907 Porfirio Díaz dicta un laudo presidencial para resolverles sus problemas; dicho laudo entraña sólo un compromiso que asumen los industriales para estudiar y uniformar las condiciones de trabajo en las diferentes empresas de tal forma que la mayor parte de trabajadores llegasen a tener similares derechos y obligaciones, introduciendo modificaciones y reformas a los reglamentos de las fábricas, tanto para garantizar los intereses y buena marcha de sus establecimientos como para mejorar hasta donde fuera posible la situación de los obreros.

Destacan las disposiciones que prohíben la admisión de

(4) Ibidem pág. 618

niños menores de siete años en las fábricas y mayores de esta edad sin el consentimiento de sus padres, salvo la condición de que el tiempo de trabajo no vaya en perjuicio de que concurran a las escuelas hasta terminar su educación primaria elemental, para garantizar ésto se solicitaría la intervención correspondiente de vigilancia a las gubernaturas estatales y a la Secretaría de Instrucción Pública.

Pero también con este laudo, los obreros quedan comprometidos a no promover huelgas, mucho menos intempestivamente, ya que se les concede una forma de presentar por escrito su solicitud o reclamación ante el administrador quien les comunicaría a más tardar en quince días la resolución, después de la cual si continuaba inconforme el obrero podía separarse del empleo; puntos que aún son de desventaja para el trabajador.

Venustiano Carranza el 12 de diciembre de 1914 al introducir adiciones al Plan de Guadalupe, en su artículo 2o. otorga facultades al Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo para que durante la lucha expidiera las leyes y disposiciones necesarias para satisfacer las necesidades socioeconómicas y políticas del país, sobre todo para mejorar la condición del peón rural, del obrero, minero y en general de la clase proletaria.⁽⁵⁾

(5) Ibidem pág, 620 y 621.

La protección de la clase trabajadora encuentra su máxima expresión por primera vez en la Constitución de 1917. El antecedente inmediato del artículo 123 constitucional es el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza fechado en Querétaro el 10. de diciembre de 1916 que en su artículo 50. señala las bases que regirán el trabajo y son: derecho a no ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su consentimiento; a la prestación de servicios públicos sólo podía obligarse por la ley; el Estado sería el encargado de proteger la libertad del hombre no permitiendo la celebración de contrato, pacto o convenio que tienda a menoscabarla o perderla, sea por causa de trabajo, educación o voto religioso, ni tampoco convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro, o renuncie a ejercer su profesión, industria o comercio; implanta también la duración del contrato de trabajo por un periodo no mayor de un año.⁽⁶⁾

Al discutirse y analizarse el citado artículo 50. del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza en la 25a. sesión ordinaria celebrada por el Congreso Constituyente el 28 de diciembre de 1916 se aprobó suspender la discusión al autorizar la propuesta de conceder un capítulo exclusivo para tratar los asuntos del trabajo que podría llevar como título "Del trabajo" o cualquier otro.

(6) Ibidem pág. 621 y 622.

El proyecto de bases sobre legislación del trabajo fue presentado ante la asamblea del Congreso Constituyente en la 40a. sesión ordinaria celebrada el 13 de enero de 1917. La iniciativa fue fundada en la inquietud por procurar el equilibrio en las relaciones de patrones y trabajadores reconociendo en primer término el derecho de igualdad que ambas partes tienen, por lo que era necesario garantizar o asegurar las condiciones humanas de trabajo, la reforma social que implicaba la introducción del proyecto redundaría también en el progreso económico del país al verse motivadas las fuerzas trabajadoras para elevar la producción y en general apoyar el desarrollo económico de la República.

Este proyecto propuso el Título VI denominado "Del trabajo", integrado por 28 fracciones que determinaban las bases a que deberían sujetarse el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados para legislar sobre el trabajo en ejercicio de sus respectivas facultades.

Con ligeras modificaciones como la de denominar a la sección correspondiente "Del trabajo y de la previsión social" ya que uno y otra eran reguladas por las disposiciones, o la de redactar de manera diferente el primer párrafo pues se consideró la necesidad de imponer como obligación al Congreso y a las legislaturas de los Estados la de legislar sobre el trabajo considerando las particulares circunstancias locales,

pero siempre de conformidad con las bases consignadas en los preceptos.

Los textos aprobados y contenidos en la Constitución expedida el 31 de enero de 1917, dada en el Palacio Nacional de la Ciudad de Querétaro el 5 de febrero de 1917, cumplen el derecho conquistado por la población trabajadora, pues regulan en una sección especial y más concreta las condiciones en que debe desempeñarse un trabajo, y sobre todo porque integra constitucionalmente el derecho a la seguridad social. La parte conducente de estos textos es la siguiente:

" Art. 5o .- Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123 ..."

" TITULO SEXTO

DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL

Art. 123.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases

(7) Diario Oficial No. 30, tomo V, 4a. época, México, 5 de febrero de 1917, pág. 149.

siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo: ... XXIX.- Se considera de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular..."(8)

Con este texto se incluye, por primera vez en la Constitución, la idea de establecer según la fracción XXIX, cajas de seguros populares, las cuales contemplarían la invalidez, la vida, la cesación involuntaria del trabajo, accidentes y otros con fines análogos, y se dejó a los gobiernos federal y estatales libertad para dar cumplimiento a lo ordenado en esta fracción en la forma que ellos decidieran, pero siempre con el fin de promover la previsión popular.

2. Reforma al artículo 123 constitucional en 1929

El artículo 123 de la Constitución de 1917 contiene las bases fundamentales para mejorar las condiciones laborales del trabajador y es antecedente inmediato para la creación real

(8) Ibidem pág. 158 y 159.

y legislativa de un sistema de seguridad social en México, pues según su fracción XXIX se consideró de utilidad pública establecer cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, para ello, los gobiernos tanto federal como locales deberían fomentar la organización de instituciones para difundir la previsión popular, así se estableció ya un seguro facultativo, pues se dejaba a los Estados la facultad para que en sus Constituciones o leyes locales dictaran las medidas de seguridad social que considerasen necesarias.

En el artículo 123 se contuvieron disposiciones de previsión social porque el Constituyente mexicano de 1917 consideró que debía prevenirse o evitarse el riesgo a que estaba sujeto el trabajador, con esto México se convirtió en uno de los primeros países que dió naturaleza constitucional a la previsión social incluyéndola en el artículo 123.

Esto no fue suficiente, cierto es que en los diferentes Estados de la República se dictaron leyes sobre el trabajo, la mayoría de las cuales no contemplaban enteramente los requerimientos de la clase trabajadora; cada Estado, por virtud de su particular interés y conocimiento que tenía respecto a su población, dictó las leyes del trabajo respectivas, las cuales no satisfacían completamente las necesidades de seguridad social del trabajador mexicano.

Por otro lado, las cajas de seguros populares jamás se establecieron; el término popular resultaba muy amplio, además de que ninguno de los Estados se animaba a ser el primero en implantar el sistema; en espera del primer paso, el tiempo transcurrió sin que se cumpliera con la finalidad que determinó el artículo 123 de la Constitución de 1917 por falta de legislación adecuada y completa sobre seguridad social y también por falta de interés para realizar actividades o para crear las llamadas cajas a que se refiere el artículo 123 y de esta forma proporcionar las condiciones de seguridad social que la población estaba demandando.

Aunque de acuerdo al artículo XI transitorio de la Constitución, mientras las legislaturas estatales y el Congreso de la Unión legislaban sobre problemas obreros, de inmediato deberían ponerse en vigor las bases generales establecidas en la propia Constitución, esto resultaba casi imposible por la carencia de instituciones que aplicaran dichas bases y porque ninguna de las entidades federativas daba el primer paso.

En 1928 el entonces Presidente de la República Emilio Portes Gil, presentó una propuesta de reforma a los artículos 73 fracción X y del preámbulo del artículo 123, según la cual se daría solución a la problemática mencionada dejando al Congreso de la Unión el deber de expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

En efecto, analizándose las leyes relativas al trabajo hasta entonces expedidas por los Estados de la República, se desprendió que éstas eran desiguales e incluso contradictorias entre sí, por lo que el obrero no estaría con las mismas condiciones legislativas que regularan su trabajo en relación con las de otros Estados.

La promulgación de una Constitución refleja la identidad e integración de un pueblo, por ello al proponer reformas se busca actualizar los preceptos a fin de adecuarlos a las nuevas necesidades; en el caso de nuestra Ley Suprema, con la iniciativa de reformas se consideraron aspectos que el Constituyente de 1917 no alcanzó a prever como es precisamente la necesaria unidad económica del país; se menciona el aspecto económico porque consecuencia de él es la situación del trabajador como tal.

El paulatino desarrollo del país implicaba de manera determinante el crecimiento de la industria nacional, cuyo progreso integral y armónico necesariamente hacía concurrir a las diferentes empresas o industrias dentro del territorio nacional.

En este sentido había dos aspectos problemáticos que considerar: por un lado resultaba inconcebible la existencia de tantas leyes de trabajo como Estados de la República hubieren por cuanto hace al trabajador, pues si bien su situación

general no le era totalmente favorable, con la existencia de tantas leyes se vería aún más afectado por no tener quizá las mismas prestaciones que trabajadores de otros Estados, en sí porque provocaba desigualdad entre los trabajadores.

Por otro lado, la industria, factor importante para el desarrollo del país, al ser regulada en cada Estado por una legislación diferente, buscaría establecerse en aquellos Estados donde se le proporcionaran mejores condiciones para su funcionamiento, aparte de que la diversidad de legislaciones se traduciría en inestabilidad de las instituciones sociales.

A propósito del estudio del mencionado proyecto se reflejó en los legisladores la preocupación por lograr una humana armonización de las diferentes clases sociales quienes como hasta hoy, están en diferentes niveles, muestra de desigualdad; pero todavía en ese tiempo no contaban con los medios materiales ni legislativos para asegurar sus derechos universalmente reconocidos. cierto es que gracias al movimiento de 1910 contaron con el reconocimiento nacional de su clase obrera, asegurando a través del artículo 123 las condiciones adecuadas para su desempeño laboral, pero también es verdad que con el salario percibido y destinado a la subsistencia no sólo del trabajador sino en la mayoría de los casos también de su familia, no satisfacían sus necesidades básicas.

Las dificultades fundamentales a que se enfrentó el proyecto versaron en cuestiones meramente procedimentales o de forma, no se objetó la intención primordial que era el establecimiento de bases necesarias para crear de inmediato un sistema de seguridad social.

Se dijo que dejando al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de trabajo, se estaría vulnerando la soberanía de los Estados contemplada en la Constitución de 1917; este argumento no prosperó pues para ello se dejaría a las entidades la aplicación de leyes, así, no obstante lo discutido, finalmente se dió trámite al proyecto aprobándose en la Cámara de Diputados por 144 votos a favor con 8 en contra y en la Cámara de Senadores por unanimidad de 146 votos.

En el Diario Oficial del viernes 6 de septiembre de 1929 fueron publicadas las reformas a los artículos 73 y 123 de la Constitución; en el 73 se dió facultad al Congreso para expedir leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123, correspondiendo la aplicación de éstas a las autoridades de los Estados según su jurisdicción a excepción de cuando se trate de industrias de índole general como los ferrocarriles, transportes, etc., en que la federalización sería completa.

La reforma al artículo 123 con relación al 73 incluye también el deber del Congreso de la Unión para expedir leyes del trabajo y crea ahora ya un sistema de seguridad social no

facultativo como lo hizo el Constituyente de 1917, sino obligatorio por considerarlo de utilidad pública, al establecer que:

" Artículo 123.- 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... XXIX.- Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos." "

3. Ley del Seguro Social de 19 de enero de 1943

Manuel Avila Camacho, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que le fueron conferidas, presentó en diciembre de 1942, a la consideración del H. Congreso de la Unión, la iniciativa de Ley del Seguro Social, con lo cual se daba por fin cumplimiento al objetivo de la Revolución Mexicana, del Constituyente de 1917, concretizado en la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución de 1917, reformada en 1929.

(9) Diario Oficial No. 5, tomo LVI, México, 6 de septiembre de 1929, pág. 1.

Fueron un sinúmero de motivos los que sirvieron de base para expedir finalmente la primera Ley del Seguro Social en México:

Desde el movimiento de independencia se palpa la inquietud del pueblo mexicano por mejorar su situación, por tener una identidad de clase, una posición definida como seres humanos, principiando por la total abolición de la esclavitud, el hombre siempre tiende a buscar condiciones de vida más favorables y fructíferas, tal es el caso, que al llegar a la lucha revolucionaria de 1910, con la expedición de la Constitución de 1917, se marca un gran paso en el progreso de los mexicanos y en consecuencia de la nación misma.

El reconocimiento de cada individuo como sujeto de derechos y obligaciones lo impulsa a promover cambios y a emprender acciones dirigidas al bienestar y desarrollo de sí mismo y de su pueblo, por ello se consiguió llegar a la expedición de una ley que garantizara el cumplimiento del derecho a la seguridad social, que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, pues aunque no lo expresaba literalmente, el contenido general de la misma y sobre todo el artículo 123 lo consagraba.

El hombre es un ser en el que se reúnen un sinfín de facultades y ésto se entiende si tenemos presente que en su personalidad convergen distintas áreas, físicas, intelectuales,

psíquicas, sociales, que lo impulsan a actuar dentro de su status y que todas ellas no se encuentran separadas, forman un todo, y son consecuencia unas de otras, por esta razón, si alguna área de su personalidad no está favorecida correctamente o se encuentra desequilibrada, se manifestará en el modo de actuar, viéndose reflejada en su vida privada, en su familia, en su trabajo, en los lugares a donde concurra.

En la iniciativa de Ley del Seguro Social se tomó en cuenta esto; a criterio de las empresas, el trabajador requería una total concentración en su trabajo evitando distracciones; consideraron que una de las principales preocupaciones del obrero eran las referentes a la constante incertidumbre respecto a la vida presente y futura de él y su familia; ahora tenía trabajo y un salario que, aunque reducido, le permitía subsistir, pero el futuro no estaba garantizado; implantando el seguro social el obrero tendría un Estado de tranquilidad por lo que sintiéndose libre de preocupaciones trascendentales aumentaría su capacidad y rendimiento produciendo más y mejor.

El salario del trabajador es otro factor importante que determinó la expedición de la citada ley, porque siendo éste no sólo el resultado directo que obtiene a cambio de su trabajo, sino el medio para su subsistencia individual y familiar, todo lo que implique pérdida o menoscabo del mismo, era causa de perjuicios trascendentales.

Por la Constitución de 1917, el mexicano tiene derecho a la vida, a la alimentación, a la libertad, a la salud, a tener una vivienda digna y decorosa; siendo el producto de su trabajo, en general su salario, la única fuente para conservar estas garantías, cuando alguna causa no prevista afectaba el cotidiano empleo del salario, por ejemplo enfermedades, defunciones que implicaban gastos elevados no considerados, o simplemente para contar con una vivienda, el poder adquisitivo se afectaba considerablemente.

Cierto es que el trabajador tenía derecho a todo lo mencionado porque la Constitución lo consagraba, pero no había los medios indispensables para hacerlo efectivo, el salario era la única fuente para hacer valer esos derechos, por lo que se necesitaba implantar un sistema legislativo que hiciera más efectivo el derecho del individuo a la seguridad social.

Se había dicho que con la existencia del seguro social se prevendrían riesgos del trabajador, concepto totalmente ajeno a la realidad pues el obrero al desempeñar sus labores está expuesto siempre a sufrir riesgos propios de su trabajo dependiendo de los instrumentos, utensilios, o medio en el que se desarrolle y cuando a consecuencia de éstos sufre algún accidente o enfermedad, además de que se ve disminuida o destruida la base económica de la familia, lo coloca en imposibilidad de trabajar normalmente llegando en algunos casos a quedar impedido de por vida, y lo que es peor, a

perecer dejando en el total desamparo a su familia cuando no se cuenta con otro ingreso mas que la retribución del trabajo personal del trabajador.

Lo mismo ocurre cuando es sujeto de otras enfermedades generales no causadas por el trabajo desarrollado, la vejez o invalidez; de cualquier modo se llega a la misma conclusión: el trabajador no estaba protegido contra estas inclemencias y si no se podía evitar total y absolutamente las consecuencias de los riesgos, el seguro social sería el medio para proteger el salario en sus posibles disminuciones derivadas de las contingencias de la vida del trabajador, para aminorar las penalidades en los casos de incapacidad, vejez, horfandad y para proporcionar a la esposa del trabajador los servicios necesarios en la maternidad.

Desde el punto de vista gubernamental, era también necesario expedir la Ley del Seguro Social, y encontraba plena justificación al decir que con ella se pretendía impedir la miseria y angustia en un gran sector de la población nacional, porque el régimen del seguro social sería un complemento del salario cuando diera al obrero las prestaciones que hasta entonces conseguía con un único ingreso estabilizando su vida económica, elevando las condiciones de vida de este sector, y como consecuencia de ello acarrearía crecimiento en la economía general del país.

Por ser una función de interés público la protección impartida por el seguro social, correspondería al Estado el deber de intervenir en su establecimiento y funcionamiento pues era directamente afectado en el supuesto de perder la capacidad de trabajo del obrero, aparte de las consecuencias económicas, sociales y políticas causadas por la pérdida del poder adquisitivo del trabajador.

El Estado trazó los lineamientos de este sistema de seguridad considerando la condición general y necesidad de la comunidad a quien va dirigido el seguro, señalando como destinatarios a las personas que trabajan mediante la percepción de un salario o sueldo, quienes siendo en volumen un gran sector, se verían beneficiados cuando con las aportaciones de todos ellos conjuntamente con las de los patrones podrían formar fondos de previsión y medios para contrarrestar las consecuencias de los riesgos.

La mayor riqueza de las naciones no son sus recursos materiales o naturales, sino que se basa en el patrimonio humano, su conservación y protección debe ser interés primordial de los gobiernos, de allí la idea de crear el seguro social obligatorio para garantizar la estabilidad y permanencia del sistema, con lo que recibiendo el obrero servicios y prestaciones durante la vejez, invalidez o al sufrir otros riesgos, no sería mermado su poder adquisitivo que lo conllevará a adquirir medios de subsistencia más eficaces:

mejor alimentación, vestido, vivienda, educación; contribuyendo paulatinamente al progreso del país.

En el Diario Oficial del martes 19 de enero de 1943, fue publicada la Ley del Seguro Social, integrada por 142 artículos distribuidos en diez capítulos y diez artículos transitorios los cuales asimilaban y sistematizaban los derechos conquistados gracias a la Revolución Mexicana, por y para la clase trabajadora⁽¹⁰⁾ que se resumían en los siguientes puntos:

-Creación de un organismo llamado Instituto Mexicano del Seguro Social para proporcionar como servicio público nacional obligatorio, los seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez, vejez, muerte y cesantía involuntaria en edad avanzada; integrado principalmente por cuatro órganos: Asamblea General, Consejo Técnico, Comisión de Vigilancia y Director General, cada uno con funciones distintas para la mejor organización y prestación de los servicios de seguridad social; en esta primera ley se asienta como una obligación de los patrones y trabajadores el proporcionar todas las facilidades a las autoridades del Instituto para realizar inspecciones en los centros de trabajo necesarias para el correcto cumplimiento funcional del seguro social y también se

(10) Cfr. Diario Oficial de la Federación No.15, tomo CXXXVI, México, 19 de enero de 1943, pág. 1 a 10.

contempla un esquema de responsabilidades y sanciones a que se harían acreedores los patrones, asegurados y funcionarios o empleados del Instituto por las infracciones o delitos señalados en la propia ley.

- Obligación de los patrones de realizar las acciones necesarias para asegurar a todo trabajador que preste su servicio en virtud de un contrato de trabajo o de aprendizaje y a los miembros de sociedades cooperativas de producción; en la Ley del Seguro Social no se organiza el seguro de trabajadores al servicio del Estado, de empresas familiares, a domicilio, domésticos, campesinos, temporales ni eventuales, si se considera esta posibilidad pero se deja al Ejecutivo la facultad para coordinar su implantación.

- Garantía de conservar las prestaciones que otorga el Instituto cuando por alguna causa pudieran suspenderse o reducirse, tales como pensiones no embargables judicial ni administrativamente a excepción de obligaciones alimentarias, o suspensión de prestaciones sólo al asegurado o beneficiario penado corporalmente por delito intencional con más de treinta días, mas no a prestaciones que perciben sus familiares.

- Establecimiento de nueve grupos de asegurados tomando como base el salario que percibían y en función de ello se determinaría la cuota que debería pagar; cuando el trabajador

percibiese únicamente el salario mínimo, o su percepción era sólo en especie, la cuota íntegra debería pagarla el patrón.

- Organización en la prestación del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, para lo cual:

a) El trabajador que hubiese sufrido un accidente de trabajo o enfermedad profesional, dependiendo de la gravedad, recibiría del Instituto asistencia médica quirúrgica, farmacéutica, aparatos de prótesis, ortopedia o pensión de acuerdo a su salario si queda incapacitado para trabajar.

b) Si el trabajador moría a consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional, el Instituto pagaría un mes de salario a quien presentare la cuenta de gastos del entierro; una pensión equivalente al treinta y seis por ciento de la que correspondería al trabajador en caso de incapacidad total permanente a la viuda o en su caso a la concubina única; una pensión equivalente al veinte por ciento de la mencionada a cada uno de los huérfanos de padre o madre o del treinta por ciento a los que lo fueren de padre y madre; o una pensión de treinta y tres punto tres por ciento para los ascendientes que dependían económicamente del asegurado a falta de los ya mencionados, en la inteligencia de que el total de las pensiones atribuidas no excedería de la que correspondería al asegurado si hubiera sufrido incapacidad total o permanente.

c) Las prestaciones del seguro de riesgos profesionales se cubrirían con las cuotas patronales fijadas en proporción a los salarios que pagaban y a los riesgos inherentes a la actividad que se tratase, lo cual relevaba al patrón de cumplir con las obligaciones de responsabilidad por riesgos no profesionales establecidos en la Ley Federal del Trabajo, cuotas que se verían aumentadas cuando se probase que el patrón dió causa al accidente, llegando a fincársele un capital constitutivo cuando estando obligado el patrón a asegurar a sus obreros no lo hiciera.

- A consecuencia de una enfermedad no profesional el seguro proporcionaría al asegurado: subsidio cuando quedare incapacitado y sólo hasta por veintiseis semanas siendo requisito para recibir subsidio, el que tenga cubiertas seis cotizaciones semanales en los últimos nueve meses; asistencia médico quirúrgica y farmacéutica hasta por veintiseis semanas; estas últimas prestaciones también se proporcionarían a la esposa o concubina del asegurado y a sus hijos menores de dieciseis años siempre que vivan y dependan económicamente de él y no tengan en lo personal, derecho a las prestaciones que otorgare el seguro social; el pago de \$ 120.00 para gastos de entierro en caso de muerte del trabajador; para la obtención de recursos necesarios contribuirían los patrones, obreros y el Estado.

-En relación a la maternidad se proporcionaría a la mujer asegurada y a la esposa del asegurado o en su caso a la concubina, asistencia obstétrica necesaria y sólo a la primera de ellas, además, un subsidio durante cuarenta y dos días anteriores y cuarenta y dos posteriores al parto, y una ayuda para lactancia en dinero o en especie siendo requisito que tenga cubiertas por lo menos treinta cotizaciones semanales en diez meses anteriores al parto.

- Otorgamiento por parte del Instituto de los seguros de invalidez, vejez, cesantía y muerte a través de las siguientes prestaciones:

a) Pensión de invalidez al asegurado declarado inválido por enfermedad o accidente no profesionales que no haya sido provocado o producto de la comisión de un delito, siempre que el asegurado haya acreditado el pago mínimo de doscientas cotizaciones semanales antes de declararse su invalidez, pensión que declarará desde la fecha del siniestro o cuando no se pueda determinar, desde la presentación de la solicitud hasta la recuperación del asegurado.

b) Pensión de vejez al asegurado que tuviere sesenta y cinco años de edad y setecientas cotizaciones semanales, que no desempeñe algún trabajo comprendido en el régimen del seguro social.

c) Pensión de cesantía al asegurado que habiendo cumplido sesenta años de edad, quedare privado involuntariamente de trabajo remunerado, tuviere setecientas cotizaciones semanales y no desempeñe trabajo comprendido en el régimen del seguro social.

d) Pensión de viudez a la viuda o concubina del asegurado fallecido que disfrutaba de una pensión de invalidez, vejez o cesantía o que había cubierto un mínimo de doscientas cotizaciones semanales, equivalente al cuarenta por ciento de la pensión de que disfrutaba el fallecido o de la que correspondería por un estado de invalidez y hasta que la viuda o concubina contrajera matrimonio.

e) Pensión de orfandad a cada hijo del asegurado menor de dieciseis años correspondiente al veinte por ciento si lo era sólo de padre o de madre o del treinta por ciento si lo era de ambos, de lo que disfrutaba el asegurado o lo que disfrutaría en caso de un estado de invalidez.

- Se crea la posibilidad de contratar seguros facultativos o adicionales; facultativos para trabajadores que no fueron considerados destinatarios inicialmente, entre ellos los domésticos, del campo, eventuales, etc., quienes son tomados en cuenta para disfrutar los beneficios de seguridad social, pero aún no de manera obligatoria, por ello podemos decir que el régimen del seguro social no se extendía todavía hacia este

tipo de trabajadores y de seguros adicionales para trabajadores que estando comprendidos dentro del seguro obligatorio se pudieren beneficiar con el otorgamiento de prestaciones superiores a las que en general daba el Instituto.

- Establecimiento de un procedimiento para dirimir controversias en donde destaca el recurso de inconformidad que se haría valer ante el Consejo Técnico; competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para dirimir controversias donde los asegurados fueren parte; carácter ejecutivo del título en que constare la obligación de pagar las aportaciones, y preferencia de los créditos a favor del Instituto.

4. Ley del Seguro Social de 1973

A treinta años de expedida la primera Ley del Seguro Social, con el aumento demográfico y avance general del país, resultaba que la vigente ley no satisfacía todos los alcances pretendidos cuando por la Revolución Mexicana fue conquistado como una garantía el derecho de todo mexicano a la seguridad social.

Con la ley de 1943 algunos importantes sectores de trabajadores quedaron desprotegidos porque si bien es cierto que el Ejecutivo dispondría el tiempo y modalidades para crear el sistema de seguridad social para los trabajadores, también

lo es que realmente no era un sistema obligatorio y quedaba a criterio de la autoridad el crear este sistema para algunos sectores.

El crecimiento demográfico y consecuentemente la evolución de las diferentes fuerzas del país ocasionan que la sociedad también evolucione resultando insatisfactorias las disposiciones determinantes para el normal desarrollo de las familias mexicanas. Tal es el caso que aunque la mayoría de artículos habían sido reformados, lo que se necesitaba era una reestructuración general; por lo que en 1973 el titular del Poder Ejecutivo, Luis Echeverría Álvarez presentó la iniciativa de una nueva Ley del Seguro Social, según la cual se reconoce el derecho a la seguridad social como esencialmente dinámico, acorde con las circunstancias vividas en la evolución social.

En el artículo 123 de esta iniciativa de Ley del Seguro Social se reconoce al hombre como un ser social cuyo desarrollo está en dependencia con los otros miembros con los que se relaciona; el propósito fundamental de esta iniciativa fue avanzar hacia una seguridad social integral mejorando los sistemas de protección para los asegurados y también extendiendo los beneficios que se otorgan a un cada vez mayor número de trabajadores incluyendo paulatinamente a los que no se encontraban sujetos al régimen obligatorio e incluso a aquellos no sujetos a relaciones de trabajo; la meta es llegar

a todos los individuos integrantes de nuestra sociedad. miembros sobre todo de los sectores débiles que no tienen la capacidad suficiente para aportar su contribución al sistema; y para quienes ya estaban incorporados, lograr otorgarles prestaciones más eficaces que constituyan un aumento en su salario mejorando su poder adquisitivo y con ello el desenvolvimiento económico del país.

La nueva Ley del Seguro Social fue publicada en el Diario Oficial del lunes 12 de marzo de 1973 integrada por 284 artículos distribuidos en siete títulos y dieciocho artículos transitorios con los cuales se estructura de una manera más detallada las prestaciones otorgables al asegurado, adicionándose algunas no consideradas en la ley anterior y en general particularizando más las disposiciones para lograr una eficaz prestación de los servicios de seguridad social que corresponde al Instituto.

A continuación se hace referencia a las cuestiones más sobresalientes y determinantes para el funcionamiento de este sistema de seguridad social reguladas en los 284 artículos de la Ley del Seguro Social de 1973, que con algunas reformas es la vigente hasta nuestros días.⁽¹¹⁾

(11) Cfr. Diario Oficial de la Federación, México, 12 de marzo de 1973, pág. 10 a 36.

En el Título Primero referido a disposiciones generales se especifica como objetivo de la seguridad social, el de garantizar el derecho humano a la salud, designando al Instituto Mexicano del Seguro Social como el organismo encargado de cumplir con este objetivo, el cual otorgará prestaciones en especie y en dinero de acuerdo a dos regímenes de afiliación: obligatorio y voluntario; atendiendo a la situación económicamente débil del trabajador, se declaran inembargables las prestaciones que correspondan al asegurado, excepción hecha de cuando se trate de obligaciones alimenticias.

El Título Segundo denominado Del Régimen Obligatorio del Seguro Social, comprende a los seguros de riesgos de trabajo (sustituto del anterior seguro de enfermedades no profesionales y maternidad); enfermedades y maternidad; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y al seguro no comprendido anteriormente de guarderías para hijos de aseguradas.

El aseguramiento obligatorio se extiende cada vez más tratando de llegar al mayor número de individuos y ahora se incluye también a los vinculados por relaciones de trabajo, entre ellos a los trabajadores de la construcción, a los ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios y trabajadores independientes, para lo cual el Ejecutivo mediante decreto determinará la fecha y modalidades para la implementación del seguro a favor de estos individuos.

Los patrones, para mejor control del Instituto, están obligados a llevar una organización adecuada al afiliar a sus trabajadores cumpliendo con medidas designadas por el Instituto, por ejemplo en el caso de los patrones de la construcción, deben expedir por escrito a cada trabajador una constancia del número de días trabajados y del salario que han percibido.

Se hizo mención anteriormente de que aunque existían disposiciones relativas a la seguridad social desde tiempo atrás, no se había podido llegar a concretizar por la dificultad que implicaba el objetivo a cumplir; las empresas particulares no contaban con los medios necesarios para poner en marcha este proyecto de seguridad social y que sólo se lograría con la creación de un organismo que agrupara a un gran número de asegurados, pues con las cuotas de todos se podrían ir dando los servicios que fuesen necesitando; así el sustento económico del Instituto Mexicano del Seguro Social son las cuotas y contribuciones cubiertas por los sujetos obligados con el propósito de extender los beneficios al mayor número de trabajadores.

Se fija como base de cotizaciones el salario fijo o promedio que perciba cada trabajador de tal forma que su aportación estará sujeta a la remuneración total percibida, estableciéndose como límite superior el equivalente a diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal

y como límite inferior el salario mínimo regional respectivo, obligándose al patrón a avisar cuando sea modificado el salario de sus trabajadores para efecto de calcular las nuevas aportaciones, de las cuales el patrón no podrá descontar más de cuatro en una semana al trabajador, debiendo hacerse el pago de las cuotas por bimestres vencidos.

Dentro del régimen obligatorio se comprenden:

El seguro de riesgos de trabajo, entendiéndose éste como todo accidente y enfermedad susceptible de sufrir un trabajador con motivo o en ejercicio de su trabajo; al Instituto corresponde realizar servicios preventivos para evitar riesgos de trabajo y otorgar, dependiendo del estado en que se encuentre el trabajador (incapacidad temporal, permanente parcial, permanente total o muerte) las prestaciones en especie o en dinero que le correspondan. Como prestaciones en especie están la asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, servicios de hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia, y rehabilitación. Como prestaciones en dinero el asegurado puede recibir un subsidio o una pensión mensual dependiendo del riesgo sufrido y en los términos señalados en la ley; estos beneficios de pensión se extienden si falleciere el trabajador, a la viuda, huérfanos, concubina en su caso, y a falta de éstos a los ascendientes que dependían económicamente del trabajador, además del pago de una cantidad por gastos de funeral.

Seguro de enfermedades y maternidad que ampara al asegurado, al pensionado por cualquier causa, a la esposa del asegurado o a falta de ésta a su concubina, a la esposa del pensionado, a los hijos del asegurado o pensionado y al padre y madre del asegurado; para ese efecto proporciona en casos de enfermedad, asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria necesaria al asegurado; en caso de maternidad, durante el embarazo, alumbramiento y puerperio da asistencia obstétrica, ayuda en especie durante seis meses por lactancia, y una canastilla al nacer el hijo. Para las prestaciones en dinero, dependiendo del grupo al que pertenezca el trabajador, en razón al grado de riesgo y actividad de la empresa en que labora, será acreedor a un subsidio en dinero cuando la enfermedad lo incapacite para el trabajo; si es asegurada, durante el embarazo y puerperio podrá contar con un subsidio equivalente al diez por ciento del salario de cotización, o bien, si fallece el asegurado o pensionado, quien presente la cuenta original recibirá dos meses de salario mínimo vigente en el Distrito Federal para los gastos del funeral.

Seguro de invalidez si el asegurado, derivado de una enfermedad o accidente no profesional o por agotamiento, queda imposibilitado para proporcionarse con su trabajo una remuneración mayor del cincuenta por ciento de la que percibiese si estuviera sano, recibiendo en este caso pensión, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial, a condición de que el asegurado haya cubierto el pago de ciento

cincuenta cotizaciones semanales; de iguales prestaciones gozarán, el asegurado que haya cumplido 65 años de edad con quinientas cotizaciones semanales, pues tendrá el seguro de vejez, y el asegurado que quede privado de trabajo remunerado después de los 60 años de edad y quinientas cotizaciones semanales, quien disfrutará del seguro de cesantía en edad avanzada.

También, cumpliendo con los requisitos señalados por el Instituto, se hará efectivo el seguro por muerte, el cual, a diferencia de los anteriores tendrá como destinatarios a los beneficiarios, quienes recibirán además de asistencia médica, la pensión que les corresponda sea a ascendientes, de orfandad o de viudez, esta última acompañada en algunos casos de ayuda asistencial.

Un importante avance, acorde con el desenvolvimiento social que ya ha incorporado al sector productivo y laboral a la mujer mexicana, es la creación del seguro de guarderías para hijos de aseguradas, porque partiendo de la necesaria presencia de la mujer en el desarrollo nacional ayuda a que las futuras generaciones no queden en el desamparo, por lo que cubre la ausencia de la madre contribuyendo al desarrollo integral del niño de primera infancia.

El trabajador sujeto a las ramas de aseguramiento señaladas, que haya sido dado de baja, podría continuar

voluntariamente en uno o más seguros cubriendo integralmente las cuotas obrero patronales; asimismo, se podrían incorporar voluntariamente al régimen obligatorio, en tanto no se expidiesen los decretos, en favor de trabajadores domésticos, independientes, trabajadores en industrias familiares, ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios o patrones personas físicas con trabajadores a su servicio.

Fue regulado el régimen voluntario del seguro social en el Título Tercero con el objeto de contratar seguros facultativos y adicionales para dar prestaciones en especie del ramo de enfermedades y maternidad a familiares del asegurado hasta ahora no protegidos; y para satisfacer prestaciones pactadas en los contratos ley o contratos colectivos del trabajo no establecidas en el régimen obligatorio.

Independientemente de los servicios que con el ramo obligatorio presta el Instituto, el Título Cuarto regula la prestación de servicios sociales que se harán llegar sobre todo a las clases marginadas a través de prestaciones sociales y servicios de solidaridad social como una función complementaria del Instituto para elevar en general el nivel de vida de la población.

El Título Quinto denominado Del Instituto Mexicano del Seguro Social, regula todo lo concerniente al organismo encargado de organizar y otorgar los servicios de seguridad

social, con un desglose de facultades inherentes a él, que lo hacen autónomo para sistematizar de mejor manera la prestación de sus servicios, autónomo para allegarse y administrar sus recursos, gozando de la exención de impuestos y en general autónomo para elegir los diferentes aspectos relacionados con el único objeto de prestar servicios de seguridad, sin más sujeción que a las condiciones sanitarias fijadas por las leyes y reglamentos respectivos y con la importante facultad de tener acceso a información de oficinas públicas sea estadística, censal, fiscal o cualquier otra, siempre que no exista prohibición legal expresa.

Para cumplir con sus finalidades el Instituto se organizará en cuatro órganos superiores: Asamblea General, Consejo Técnico, Comisión de Vigilancia y Dirección General; integrados tripartitamente con igual número de representantes patronales, obreros y del Gobierno Federal, solamente uno de ellos, el Director General será directamente designado por el Presidente de la República, lo cual consideramos constituye una desventaja para los otros dos sectores, obrero y patronal, más para el primero, sobre todo por las atribuciones de proponer al Consejo la designación o destitución de algunos funcionarios, o la de nombrar y remover a funcionarios y trabajadores.

En el Título Sexto son considerados los procedimientos a llevar a cabo con motivo de controversia, inconformidad o cualquier otro relacionado con el funcionamiento de este

sistema; el Instituto es reconocido como un organismo fiscal autónomo y como tal tiene facultades para ejercitar el procedimiento administrativo de ejecución en el cobro de liquidaciones no cubiertas. Los asegurados, patrones o trabajadores y demás sujetos obligados cuentan también con acciones que ejercitar cuando se sintieren perjudicados, tal es el caso de procedimientos administrativos de aclaración y del recurso de inconformidad; ambos se tramitarán en el Instituto con la salvedad de que las controversias suscitadas en relación a prestaciones otorgables por la ley, se ventilarán ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Finalmente, el Título Séptimo contempla las responsabilidades y sanciones a que estarán sujetos los funcionarios y demás personal que labore en el Instituto, así como los patrones y demás sujetos obligados.

CAPITULO II

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

1. La Seguridad Social

1.1 Concepto

Existen múltiples definiciones para explicar el significado de la seguridad social, casi tantas como expertos en la materia, baste citar algunas:

Para Bruno Biondo un sistema de seguridad social es "el conjunto de disposiciones legales dictadas por el Estado a favor de sus gobernados, por las cuales cada individuo al producirse ciertos acontecimientos que ocasionen una situación de necesidad, tienen derecho en ciertas condiciones a una serie de prestaciones determinadas que tienden, bien a eliminar las causas de aquellas o a garantizarles, en cualquier caso, cuidados físicos y médicos, así como reeducativos en y un mínimo nivel de vida decoroso".⁽¹²⁾

(12) BIONDO, Bruno, La Sicurezza Sociale nel Mondo, S.E., Trento Italia, 1954, pág.21.

Miguel García Cruz considera que la seguridad social es "un Derecho público de observancia obligatoria y de aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que asegura a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de la miseria, temor, enfermedad, ignorancia, desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantengan y acreciente el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa, se prepare el camino a las generaciones venideras y se sostengan a los incapacitados eliminados de la vida productiva".⁽¹³⁾

En otra acepción "La seguridad social es la suma de las medidas adoptadas por un gobierno para ayudar a sus ciudadanos a lograr una protección colectiva contra los riesgos inherentes a la vida, a los cuales no podrían hacer frente en forma individual".⁽¹⁴⁾

El inglés Lord Beveridge decía que "Seguridad Social significa un trabajo cuando se puede trabajar y un beneficio

(13) TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales S., Derecho de la Seguridad Social, 2a. ed., Ed. Pac, México, 1990, pág. 13.

(14) ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS, La Seguridad Social en América Latina, Washington, 1982, pág. 10.

cuando no se puede trabajar".⁽¹⁵⁾

Margarita García Flores concibe a la seguridad social como una "forma de organización humana, basada en el principio de solidaridad universal; cuyo objeto es proporcionar a la población un estado mínimo de bienestar, implementando medidas que alejen de la sociedad el temor a la necesidad y garanticen una coexistencia social decorosa".⁽¹⁶⁾

F. Netter designa la expresión seguridad social como "el conjunto de medios de que dispone la población para protegerse contra determinadas contingencias".⁽¹⁷⁾ Menciona que en general su función es la de asegurar el bienestar de los individuos y su familia.

Alberto Briceño Ruiz dice que la "seguridad social es el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral,

(15) Ibidem, pág. 11.

(16) GARCIA FLORES, Margarita, La seguridad social y la población marginada en México, op. cit., pág. 27.

(17) NETTER, F. La Seguridad Social y sus principios, IMSS, México 1982, pág. 13.

económico, social y cultural".(18)

Algunos autores por tratar de considerar el mayor número de aspectos que intervienen en la seguridad social y así llegar a una concepción más completa, proporcionan definiciones por demás extensas; si al elaborar una definición de seguridad social tomaran en cuenta todas las necesidades que en relación a esta materia surgen a diario con el creciente y continuo desarrollo de la población, no terminaría nunca de actualizarse una determinada definición o no contemplaría nunca todos los aspectos inherentes a la seguridad social.

Otros por el contrario reduciendo al máximo, dejan una idea vaga y poco entendible para quienes no están relacionados con la materia. De cualquier forma cada quien asume el concepto que más se adecúa a su punto de vista, pero sea la acepción considerada, no se pierden de vista los siguientes aspectos:

a) Derivado de la palabra seguridad con la que identificamos el estado de protección, de encontrarnos exentos de peligro, daño o riesgo; y de la palabra social, término que expresa precisamente a la sociedad, a una colectividad de individuos, podemos decir que a través de la seguridad social se busca proteger a la sociedad en su conjunto contra cualquier

(18) BRICEÑO RUIZ, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Harla, México 1987, pág. 15

riesgo, daño o situación que ponga en peligro su estabilidad integral y para procurar el cumplimiento efectivo de sus derechos individuales.

Para tener acceso a los servicios de seguridad social que proporcionan los diferentes Estados, es necesario cubrir determinados requisitos establecidos en sus ordenamientos acordes al nivel de desarrollo alcanzado en cada país, sin embargo, lo óptimo es llegar a dotar de los servicios de seguridad social a toda la población, cuando menos a quienes la necesitan que son la mayoría.

b) Algunos tratadistas incluyen en sus definiciones al organismo encargado de proporcionar este servicio; la mayoría coincide en que debe otorgarlo el Estado, el poder público y efectivamente consideramos que toda persona es poseedora de un mínimo de derechos individuales que en el caso de México se encuentran consagrados en la Constitución Política como garantías individuales; para su cumplimiento surgen múltiples entidades cuya creación debe ser iniciativa del Estado. Aunque los patrones muchas veces asumen esta responsabilidad dando a sus trabajadores generalmente a través de sus contratos colectivos, otros servicios sociales con la finalidad de garantizar una mayor productividad, la obligación básica corresponde al Estado por encontrarse consagrado constitucionalmente el derecho a la seguridad social y

específicamente en el artículo tercero de la Ley del Seguro Social.

c) La prestación de servicios de seguridad social a través de instituciones que agrupan a la población necesitada de este servicio, demuestra el carácter colectivo de la seguridad social; la gran mayoría de los trabajadores no pueden por sí solos dotarse de los elementos necesarios para garantizarse una vida segura; requieren de actuar en conjunto, por ello los organismos que prestan servicios de seguridad social al afiliarse al mayor número posible de personas, en base al principio de ayuda mutua buscan obtener recursos para proporcionar más y mejores prestaciones.

Seguridad Social es un término muy amplio que asimila todos los conceptos que intervienen en la cobertura de servicios, sean llamados seguros, asistencia, servicios; cada uno en su función complementan un todo que garantiza el establecimiento de un sistema de seguridad social.

Usualmente tendemos a hacer una distinción entre seguridad social y seguro social; consideramos que ambos son términos íntimamente relacionados y dependientes entre sí, la seguridad social es un concepto más amplio, que engloba todos los aspectos necesarios para dar a los seres humanos la eficaz aplicación de los medios de protección establecidos por la regulación constitucional como garantías individuales.

El seguro social concretiza a la seguridad social, pues mediante programas específicos colectivos protege contra determinado riesgo o situación, atiende determinadas necesidades de ciertas clases sociales; el seguro social es el medio para llegar plenamente a la seguridad social, razón por la que debe ser establecido por la institución pública para cumplir con su obligación contraída en la Carta Magna, por ello Eduardo Carrasco Ruiz dice que el seguro social es un instrumento de seguridad social; para Gustavo Arce Cano el seguro social es un instrumento jurídico por el cual se obliga la institución pública; estamos de acuerdo en que el seguro social es el medio concreto y específico para dotar a la población necesitada de prestaciones, pues así lo señala el artículo cuarto de nuestra Ley del Seguro Social, al mencionar que el seguro social es el instrumento básico de la seguridad social; de esta forma con el conjunto de los seguros sociales se puede llegar a garantizar a la población un marco de seguridad social.

Mencionamos anteriormente que si buscamos una definición totalmente completa de seguridad social que abarcara todos sus aspectos, no la encontraríamos porque conforme el mundo se desarrolla, sufre grandes transformaciones que hacen variar los aspectos integrantes de la seguridad social, pero siempre el individuo necesita un mínimo de derechos que le garanticen su subsistencia.

En un principio, cuando la actividad predominante del hombre era la agricultura, la aplicación de estos derechos correspondía todavía más a cada uno, en función del trabajo que desarrollaban podían allegarse en esa medida sus satisfactores, todo esto con las correspondientes circunstancias de desarrollo.

Al arribar la Revolución Industrial en el siglo XIX, en la vida de los hombres ocurre un gran cambio, la industrialización acrecienta en número y rapidez el proceso productivo trayendo entre otras consecuencias la concentración poblacional en las ciudades y el empleo de mano de obra para trabajar en las fábricas; esta última es factor importante para comprender el auge reglamentado de la seguridad social.

El individuo al emplearse en fábricas ya no depende para su subsistencia del trabajo como agricultor en su pequeña empresa familiar; se sujeta a un trabajo asalariado y el sueldo percibido es el elemento más importante para satisfacer todas sus necesidades, lo cual marca aún más la gran diferencia de clases, en tanto que los poseedores de los medios de producción obtienen beneficios cada vez mayores, los obreros no tienen forma de vivir decorosamente en virtud de que el sueldo que recibían no era suficiente para cubrir todos sus requerimientos, sobre todo ante contingencias no previstas que reducían o suprimían su actividad, o bien les imponían gastos adicionales; surgió así la inquietante necesidad de reglamentar

mas detallada y obligatoriamente el derecho a la seguridad social.

En la Declaración Universal de los Derechos del Hombre proclamada por la Asamblea General de la O.N.U. en 1948 se consideró como parte primordial el derecho de la familia a la seguridad social basándose en los principios ya señalados y vigentes hasta ahora: organización apoyada en esfuerzo conjunto, que asegure a los miembros de la sociedad un adecuado nivel de vida en lo referente a la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica, servicios sociales, protegiendo de ser posible a toda la sociedad, en especial a la necesitada, para lo cual la organización buscará obtener los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para garantizar el libre desarrollo de la personalidad.⁽¹⁹⁾

Lograr efectivamente el desarrollo de la personalidad es tarea difícil, pues el ser humano cuenta con diferentes capacidades, hábitos, emociones, un sinfin de aspectos formadores de su individualidad, que están en constante desenvolvimiento, cambio y dinamismo, y si a ésto agregamos los diferentes status en que tiene lugar su vida, resulta que no es posible llegar a unificarlos, u otorgar a todos los sectores de la población las condiciones ideales para desarrollar su personalidad.

(19) Cfr. NETTER, F. op. cit. pág. 25

1.2 Objeto

En México el Estado a través de sus organismos encargados de prestar servicios de seguridad social, busca evolucionar este campo persiguiendo constantes avances en función de las necesidades de la población y al efecto establece en el artículo segundo de la Ley del Seguro Social el objeto que persigue el sistema de seguridad social en nuestro país consistente en el deber de garantizar el mínimo de derechos humanos necesarios para el bienestar individual y colectivo; los cuales son:

- a) Salud
- b) Asistencia médica
- c) Protección de los medios de subsistencia
- d) Servicios sociales⁽²⁰⁾

Como podemos observar, el sentido que entraña el término seguridad social es muy amplio, por lo que el legislador al asentar los aspectos señalados, deja abierto el campo para adecuar las diversas prestaciones que se proporcionan en el presente o futuro, siempre que tiendan a lograr su finalidad.

Organismos internacionales han definido a la salud como la ausencia de enfermedad, pero no es sólo ésto, sino que la

(20) Cfr. Ley del Seguro Social, comentada por Javier Moreno Padilla, 18a. ed., Trillas, México, 1991, pág. 30.

salud dentro de la seguridad social es el estado óptimo en que debe encontrarse el ser humano para valerse por sí mismo en su desarrollo social; saludable física y mentalmente por lo que los organismos encargados de otorgar seguridad social, deben prever prestaciones que auxilien a los individuos carentes de salud.

Como consecuencia del derecho a la salud el IMSS ha enfocado sus acciones hacia la prevención de enfermedades y sobre todo a la atención médica prestando a la población los servicios médicos que necesita, con ésto, además de contribuir al cumplimiento del objetivo constitucional relativo a asegurar a la población una subsistencia digna, busca colocarla en un estado de salud adecuado que le permita incorporarse al trabajo dentro de la sociedad para por sí misma lograr su subsistencia y la de su familia.

Al pretender como finalidad de la seguridad social, garantizar el derecho humano a la protección de los medios de subsistencia, se busca concentrar en los organismos la mayoría de prestaciones que se otorgan o lleguen a surgir con la evolución social, tales como evitar riesgos o contingencias sociales, en suma, todo lo que ayude a obtener el mayor bienestar biológico, económico y social para poder subsistir.

Los servicios sociales engloban las restantes prestaciones que se van concediendo a los individuos, las

cuales se complementan con los satisfactores ya otorgados, para lograr en cada individuo el desarrollo integral y armónico de su personalidad.

1.3 Características

El sistema de seguridad social en México es uno de los más avanzados, y constituye una gran ayuda para la población asegurada; ya que con el nivel actual de salarios mínimos y sin contar con un sistema de seguridad social, no sería posible ni con mucho, lograr sobrevivir. El sistema se extiende cada vez incorporando a más número de habitantes para cumplir con las obligaciones y derechos consagrados en nuestra Constitución, por lo que podemos decir que en México la seguridad social:

a) Es obligatoria.- Debe ser proporcionada a todos los miembros de la sociedad sin distinción de raza, sexo o edad, por contener derechos de interés público, inalienables e irrenunciables consagrados a nivel constitucional.

b) Está en camino de lograr una protección integral.- es decir, concediendo beneficios adecuados a todas las necesidades, sean en dinero o en especie pero suficientes para proteger en todos sus ámbitos al individuo; estamos conscientes de que dichos beneficios dependen en gran medida de las posibilidades económicas del país pero se busca mejorar constantemente la prestación de servicios.

c) Es un sistema social colectivo.- su organización está basada en el principio de solidaridad y ayuda mutua, reflejo de la propia interrelación humana en donde las aportaciones de los miembros se van destinando a todas las áreas pertenecientes al sistema, quedando en disponibilidad para utilizarse cuando lo necesite el sujeto amparado.

d) Es un complemento al salario del trabajador; más que una función protectora del salario como se ha llamado, los seguros sociales son un complemento de éste; proteger el salario garantizaría un adecuado empleo y distribución del mismo, pero ante nuestra situación actual, el salario percibido por un trabajador no es suficiente para tener la vida digna y decorosa que merece todo individuo; con los servicios de seguridad social el asalariado y su familia satisfacen otras necesidades básicas a las cuales no tendrían acceso sin esta organización de seguridad social.

e) Su organización y funcionamiento es independiente de la relación obrero patronal; la relación entre patrón y trabajador es importante para cumplir con el objetivo de instituir la seguridad social, pero el otorgamiento de beneficios se establece directamente entre instituto y trabajador; el patrón interviene cubriendo sus aportaciones y las del trabajador o reteniendo las de este último, además de incorporar a sus trabajadores al seguro social.

f) La exigibilidad de obligación al trabajador es proporcional a sus percepciones. Se cumple así con el rango constitucional de estos beneficios, pues las prestaciones se conceden por igual a los amparados dentro de sus respectivas ramas y de acuerdo a sus necesidades; el monto de las cuotas a cubrir por el asegurado están en proporción a sus ingresos dentro de ciertos límites; quien perciba menos del salario mínimo no puede realmente pagar cuotas al seguro social, por lo que no le corresponde a él sino al patrón aportarlas.

g) Está organizada principalmente en tres bloques determinados por la propia Constitución Política, independientes entre sí; en el primero se comprende la seguridad social dirigida a trabajadores que no laboren para el Estado, el segundo regula la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado y el tercero se dirige a los trabajadores de las Fuerzas Armadas Mexicanas. Para algunos autores el seguro social debe establecerse para la población en general, determinar las prestaciones para ser dirigidas a todos, considerando sus particulares necesidades y no separar a los trabajadores pertenecientes al Estado, de los demás; consideramos que en México, la organización del sistema tiene que ver con la propia organización del empleo, las empresas privadas frecuentemente conceden a sus trabajadores beneficios adicionales además de su incorporación al seguro social, beneficio con el que los trabajadores del Estado pueden contar por medio de su Instituto de seguridad social; siempre que haya

unificación de criterios al elaborar planes de seguridad social, no deberá importar si unos trabajadores pertenecen a una u otra institución, lo importante es que en realidad se establezcan las mismas condiciones de seguridad social para todos los trabajadores, sean al servicio del Estado, de empresas privadas, de las fuerzas armadas, trabajadores independientes, etc., debiéndose incluir a los desempleados o incapacitados que no tienen acceso por no estar afiliados a ninguna institución.

1.4 Plan Nacional de Desarrollo

Carlos Salinas de Gortari, actual Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de los primeros seis meses de su administración elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, documento que contiene objetivos y estrategias que guiarán el rumbo del país durante este período, y por supuesto incluye dentro de su capítulo 6 el plan trazado respecto a la seguridad social.

Todas las estrategias del Plan pertenecen a la dimensión social; el crecimiento y estabilidad adquieren significado cuando su consecuencia lo sea el bienestar colectivo, por eso hemos destacado la función global que la seguridad social realiza en la vida colectiva; el Plan otorga carácter primordial a la seguridad social cuando considera que el beneficio colectivo es la razón de ser de todos los planes o

programas de gobierno, pero en un contexto real propone que si el bienestar de la población debe ser amplio y perdurable, para asegurar a todos la satisfacción de sus necesidades esenciales, los avances en el mejoramiento social sólo se lograrán emprendiendo acciones previas que en general deberán girar en torno al aumento de productividad, es decir, propone como estrategia global el aprovechamiento cabal de la capacidad productiva de la población para elevar sus propias condiciones de vida.

Para aumentar más inmediata y directamente el bienestar nacional se propone crear empleos abundantes y bien remunerados, mejorar el poder adquisitivo de los salarios, mejorar el bienestar de los trabajadores, atender las demandas prioritarias del bienestar social, proteger el medio ambiente, y erradicar la pobreza extrema.⁽²¹⁾

Señala el Ejecutivo Federal que la creación de empleos y el mejoramiento de salarios deberá ser gradual; consideramos que ésto debe ser un hecho inaplazable, si se indica que deberá impulsarse la productividad lo cual traerá como consecuencia el mejoramiento social, también podemos decir que en primer lugar debe otorgarse a la población el mejoramiento en sus empleos y salarios para incrementar la productividad.

(21) Cfr. Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México 1989, pág. 98.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se menciona que "La seguridad social atiende el bienestar del trabajador y de su familia en sus necesidades de salud, educación, vivienda, cultura y recreación, protege el poder adquisitivo de su salario y otorga apoyos financieros; y garantiza la protección en casos de accidente, jubilación, cesantía y muerte".⁽²²⁾

El Presidente de la República considera que la seguridad social al igual que la asistencia son un complemento para la salud con lo cual se consigue más integralmente el bienestar social.

El objetivo que en esta área se propone es "Impulsar la protección a todos los mexicanos, brindando servicios y prestaciones oportunos, eficaces, equitativos y humanitarios que coadyuven efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de bienestar social, con el concurso de las comunidades y de los tres niveles de gobierno como medio eficaz para asegurar los recursos necesarios".⁽²³⁾

Se han planeado también diversas estrategias realizables en este periodo sexenal de gobierno a través de las cuales se pretende alcanzar el objetivo previsto, tales estrategias son:

(22) Ibidem. Pág. 105.

(23) Idem.

"Mejorar la calidad del servicio, atenuar las desigualdades sociales, modernizar el sistema de salud, y descentralizar y consolidar la coordinación de los servicios de salud".⁽²⁴⁾

Este es el panorama y perspectivas del México actual en materia de seguridad social; es objetivo sexenal la modernización de México, pero modernización debe implicar mejoramiento social, de otra forma no tiene razón de ser: es frecuente que los objetivos sean muchos y las realizaciones pocas, de cualquier modo los avances que logran en materia de seguridad social son indicadores que mantienen vivo el propósito constitucional de asegurar la satisfacción de las necesidades esenciales a todos.

2. Instituciones que prestan servicios de seguridad social

Dada la naturaleza global de la seguridad social, sería por demás extenso particularizar a todos los organismos que de una u otra forma prestan servicios de seguridad social, sean servicios de salud, culturales, recreativos, de protección salarial, etc. Las instituciones base para la prestación de servicios de seguridad social en nuestro país, amparan a la población dividida en tres grupos: los trabajadores que prestan sus servicios al Estado obtienen servicios del Instituto de

(24) Idem.

Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los que no laboran para el Estado se encuentran amparados por el Instituto Mexicano del Seguro Social y los que están al servicio de las fuerzas armadas mexicanas cuentan con los servicios proporcionados por el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Como el objeto de estudio en el presente trabajo son los trabajadores de la construcción y éstos se encuentran en el segundo supuesto de los referidos en el párrafo anterior, únicamente nos referiremos a continuación al organismo encargado de proporcionar seguridad social a estos trabajadores que es el Instituto Mexicano del Seguro Social.

2.1 Instituto Mexicano del Seguro Social

Con la expedición de la primera Ley del Seguro Social en 1943, se establece el organismo encargado de aplicarla, llamado Instituto Mexicano del Seguro Social que incorpora a los trabajadores en general, que no están al servicio del Estado ni de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Corresponde al Instituto Mexicano del Seguro Social la protección y bienestar de los sujetos comprendidos en el apartado A del artículo 123 constitucional, que en su fracción XXIX señala a los trabajadores en general, campesinos, a los no asalariados, y otros sectores sociales y sus familiares; por

ello con el propósito de dotar a toda la población de un sistema integral de seguridad social, conforme se van logrando avances en el desarrollo del país, se ha ido incorporando al mayor número de sujetos dentro del régimen obligatorio. Para el cumplimiento adecuado de su función, el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las siguientes características:

- Es un organismo público descentralizado porque está encargado de desarrollar una actividad que corresponde al Estado, para lo cual cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen fiscal autónomo.

Dada su autonomía a él le corresponde ampliar sus servicios a los lugares que no cuentan todavía con ellos, tomando en consideración las condiciones socioeconómicas de la región.

Es el encargado de proponer al Ejecutivo Federal la incorporación al régimen del seguro social obligatorio de los sujetos mencionados en la ley que aún no se encuentran incorporados.

Respecto a la organización, funcionamiento y servicios que otorga este Instituto, haremos referencia en los siguientes puntos del presente capítulo.

3. Organización del Instituto Mexicano del Seguro Social

El IMSS es el encargado de cumplir con las prestaciones consignadas en la Ley del Seguro Social, está facultado para realizar los actos jurídicos, administrativos, de organización, investigación e inspeccionales, así como allegarse los recursos necesarios para el mejor cumplimiento de sus fines, pudiendo coordinarse con las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal.

El IMSS cuenta con cuatro órganos de gobierno superiores, cuyas atribuciones se indican respectivamente en los artículos 250, 253, 255 y 257 de la Ley del Seguro Social. Estos órganos son:

Asamblea General.— Es la autoridad suprema del Instituto, encargada de aprobar o modificar todos los proyectos relacionados con informe de actividades, programa de las mismas, ingresos y egresos del Instituto que le presente el Director General y la Comisión de Vigilancia, además tiene como funciones: controlar las operaciones necesarias para garantizar la suficiencia de recursos a destinarse en los ramos de seguro; aprobar o modificar el balance actuarial presentado por el Consejo Técnico; aplicar si lo hubiere, el superávit que determine el balance actuarial, destinándolo a mejorar las prestaciones; determinar los recursos con que anualmente cuenta

el Instituto para la realización de programas de servicios de solidaridad social. (25)

Consejo Técnico.- Sus funciones son: organizar sus operaciones presupuestarias y de inversiones; proponer modificaciones al régimen obligatorio del seguro social; establecer sistemas funcionales para el cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones; expedir reglamentos internos; autorizar a los consejeros consultivos delegacionales para conocer del recurso de inconformidad; nombrar y remover al secretario general, subdirectores, jefes de servicios y delegados; autorizar el disfrute de prestaciones médicas y económicas a los derechohabientes que no cumplan plenamente con algún requisito legal, cuando sea evidentemente justo o equitativo el otorgamiento; fincar capitales constitutivos.

Comisión de Vigilancia.- Este órgano supervisa el correcto funcionamiento del Instituto, vigilando que las inversiones, operaciones y actividades del mismo se lleven a cabo adecuadamente; puede llegar a practicar auditorías; realiza propuestas a la Asamblea General o al Consejo Técnico para mejorar el funcionamiento del Instituto.

(25) IMSS, Manual de Organización del Instituto Mexicano del Seguro Social, Subdirección General Administrativa, México, octubre 1987, pág. 17.

Director General. - Se encarga de ejecutar los acuerdos del Consejo Técnico; presentar a éste su informe de actividades y su balance contable y actuarial; nombrar y remover a funcionarios y trabajadores del Instituto, salvo los que competan al Consejo Técnico, en cuyo caso sólo propondrá a éstos designaciones o destituciones; tiene derecho de veto sobre las resoluciones del Consejo Técnico, sus efectos son suspender la aplicación de la resolución hasta que resuelva definitivamente la Asamblea General; determinar las estrategias para aplicar los programas de solidaridad social por cooperación comunitaria y de funcionamiento de los centros vacacionales; vigilar el cumplimiento de normas y acuerdos por parte de las delegaciones; autorizar auditorías especiales; determinar y orientar las acciones relativas a proporcionar prestaciones y servicios sociales a los usuarios.

Para el funcionamiento del régimen del seguro social en toda la República se establecen delegaciones regionales y estatales del IMSS, actualmente son treinta y seis las delegaciones.

De acuerdo al Reglamento de Organización Interna del Instituto Mexicano del Seguro Social, para desarrollar sus actividades propias se establecen las siguientes dependencias:

- a) Secretaría General;
- b) Subdirección Técnica;

- c) Subdirección Médica;
- d) Subdirección Administrativa;
- e) Departamento de Construcción;
- f) Departamento Jurídico y de Estudios Económicos;
- g) Departamento de Prensa, Publicidad y Acción Social;
- h) Departamento de Cajas Regionales;
- i) Departamentos de: caja, compras, laboratorios de producción y farmacias;
- j) Oficina de Inspección, Investigación y Quejas.

Para hacer acorde el crecimiento de las actividades del Instituto con el incremento de asegurados y poder brindar mejores servicios, se ha requerido de un proceso permanente de revisión organizativa; generalmente se han realizado las modificaciones necesarias por acuerdo del Consejo Técnico; ahora, según el organograma vigente del Instituto elaborado en diciembre de 1991, se encuentran en funcionamiento las dependencias que a continuación mencionamos, cuyas atribuciones, a excepción de las que corresponden a la Subdirección General de Delegaciones, han sido consultadas en el manual de organización del IMSS. Únicamente enunciaremos dichas dependencias deteniéndonos a describir las funciones sólo de aquellas que consideramos es importante conocer por tener mayor relación con el tema de estudio del presente trabajo.

Los cuatro órganos superiores: Asamblea General, Comisión de Vigilancia, Consejo Técnico y Dirección General, ya citados.

Subdirección General Médica.— Tiene como funciones principales planear integralmente los sistemas y recursos de salud dictando las normas necesarias para prestar los servicios de salud en sus aspectos de promoción, protección, recuperación y rehabilitación, coordinándose para ello con las diversas instituciones del sector salud. Asegura la prestación eficaz de los servicios médicos en sus niveles de atención, medicina preventiva, planificación familiar, medicina del trabajo, enseñanza e investigación; en una primera fase puede dictar normas metodológicas, programas, sistemas de salud, sistemas organizativos del funcionamiento de sus propias dependencias, y en una segunda fase evaluativa diseña y aplica los mecanismos de evaluación que verifiquen el cumplimiento eficaz de normas, sistemas y programas de la subdirección.

De la Subdirección General Médica dependen para su funcionamiento, la jefatura de servicios de salud pública, jefatura de servicios de salud reproductiva y materno infantil, jefatura de servicios de salud en el trabajo, jefatura de servicios de atención médica, jefatura de servicios de educación médica, jefatura de servicios de investigación médica y unidad de planeación e información médica.

Subdirección General Técnica.- Es la encargada de programar, establecer políticas de realización y evaluar la aplicación de dichas políticas en las áreas de su competencia que son: afiliación al seguro social, vigencia de derechos, extensión del régimen, otorgamiento y pago de las prestaciones en dinero, visitas de verificación específica, clasificación y determinación del grado de riesgo, prima que corresponde cubrir a las empresas y auditoría a patrones.

Las dependencias que pertenecen a esta subdirección son: jefatura de servicios de afiliación, jefatura de servicios de prestaciones en dinero, jefatura de servicios de clasificación y determinación del grado de riesgo de las empresas, jefatura de servicios de extensión del régimen y programas especiales, jefatura de servicios para trabajadores mexicanos en el extranjero, jefatura de servicios de auditoría a patrones y verificación.

Subdirección General de Prestaciones Sociales.- Corresponde a esta subdirección la coordinación integral del servicio de prestaciones sociales, entendiéndose por coordinación general la emisión de normas, políticas, estrategias, así como verificación del cumplimiento en relación a la organización de las prestaciones sociales que se otorgan por el Instituto, las cuales deben ser acordes con los programas prioritarios del Instituto y del Gobierno Federal, para que, tomando en cuenta las necesidades de la población

urbana y rural, se apliquen adecuadamente estas prestaciones sociales encaminadas a fomentar la salud de la población, a prevenir enfermedades en general, a elevar el nivel de vida a través de la implantación de programas de bienestar y desarrollo social, deportivos, artísticos, culturales y de guarderías.

Para cumplir con lo señalado se distribuyen las funciones de esta subdirección en las siguientes dependencias: jefatura de servicios de guarderías, jefatura de servicios de promoción cultural, jefatura de servicios de recreación física y deporte, jefatura de servicios de bienestar y desarrollo social, jefatura de servicios de turismo social y unidad de planeación y evaluación.

Subdirección General Jurídica.- Tiene a su cargo la coordinación y vigilancia de los servicios jurídicos; la aplicación de las normas jurídicas para la prevención e investigación central y regional de riesgos de trabajo, de solución de quejas y de relaciones laborales; coordina la revisión y elaboración de modificaciones a la Ley del Seguro Social y sus reglamentos; presta asesoría técnico-jurídica a las dependencias del Instituto. De ella dependen la jefatura de servicios legales y la jefatura de servicios de seguridad para los trabajadores.

Subdirección General de Delegaciones.- Controla y coordina

la unificación del trabajo en las delegaciones con los aspectos prioritarios propuestos por el Instituto y por el Gobierno Federal, las dependencias de esta subdirección son: jefatura de servicios de planeación y evaluación delegacional, jefatura de servicios de operación delegacional zona I, jefatura de servicios de operación delegacional zona II, unidad de información y análisis delegacional y unidad de giras y eventos especiales en delegaciones. (26)

Secretaría General.- Es un organismo auxiliar de la Dirección General, que atiende los asuntos relativos a la Asamblea General, Consejo Técnico y Dirección General, comunica a las dependencias del Instituto los acuerdos dictados por estos órganos superiores y vigila su cumplimiento; presenta opiniones al H. Consejo Técnico cuando no exista criterio ya establecido respecto al recurso de inconformidad; puede suspender el procedimiento administrativo de ejecución; presenta al H. Consejo Técnico solicitudes de prórroga de algunos servicios; recauda opinión pública respecto al Instituto a través de programas de atención de quejas; dicta las bases para establecer programas de asistencia técnica y cooperación internacional de seguridad social; apoya la edición y distribución de publicaciones relativas a las actividades, estudios e investigaciones del Instituto y de seguridad social; supervisa la elaboración y documentación del acta de sesión de

(26) IMSS, Organograma, México, diciembre 1991.

la Asamblea General y del H. Consejo Técnico, atiende y mantiene las relaciones del Instituto en materia internacional con las dependencias del Poder Ejecutivo y con instituciones u organismos de seguridad social regionales, nacionales e internacionales.

La Secretaría General distribuye el trabajo relativo a sus funciones entre la prosecretaría general, jefatura de servicios de orientación y quejas, unidad de atención a pensionados y unidad de asuntos internacionales.

Subdirección General de Finanzas.- Se encarga de normar, planear y programar las acciones financieras y servicios de sistematización del Instituto; define criterios para elaborar el presupuesto del Instituto de acuerdo con los lineamientos dados por la Secretaría de Programación y Presupuesto (ahora Secretaría de Hacienda y Crédito Público); vigila el equilibrio financiero del Instituto definiendo los lineamientos para movimientos contables e interpretación de estados financieros; vigila la recaudación de ingresos, la erogación de recursos que deba hacerse por concepto de pago de obligaciones y la inversión de los excedentes financieros institucionales; instrumenta políticas y normas generales para diseñar, programar, implantar y operar sistemas de información computarizada a efecto de analizar y dar seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo en el Instituto.

También tiene a su cargo la contraloría general, tesorería general, jefatura de servicios de sistematización y coordinación de planeación financiera.

También funcionan las siguientes dependencias: Subdirección General de Obras y Patrimonio Inmobiliario, Subdirección General de Abastecimiento y Subdirección General Administrativa. Anexas a las subdirecciones señaladas y para un control y unificación general que comprende tanto al centro como a las delegaciones, el IMSS cuenta con una jefatura de auditoría general, con la coordinación general de comunicación social y con la coordinación general del programa IMSS-Solidaridad.

4. Regímenes de incorporación al Seguro Social.

Nuestro sistema de seguridad social, en cuanto a la Ley del Seguro Social se refiere, contempla dos formas de incorporarse: el régimen obligatorio y el régimen voluntario; el ideal es alcanzar el régimen obligatorio plenamente para que se encuentre amparada toda la población, entretanto y sobre todo por nuestra condición de país subdesarrollado no es posible, así que la seguridad social en México se va adaptando a las nuevas condiciones políticas, económicas, sociales, culturales, demográficas de la población y amplia lo

más posible el sistema tanto en lo que se refiere a prestaciones como a sujetos protegidos.

Dentro del régimen obligatorio del seguro social tenemos que de acuerdo a lo establecido por el artículo 12 de la Ley del Seguro Social es obligatorio asegurar:

a) A todas las personas que estén vinculadas a otras por una relación de trabajo. Se entiende que quedan comprendidos todos los trabajadores vinculados a un patrón como es el caso de los trabajadores de la construcción, pero sabemos que aún no es posible controlar el exacto cumplimiento de esta disposición por la existencia de innumerables casos de trabajadores que prestan servicios a un patrón no declarado como tal, o bien de patrones que manifiestan ante el Instituto un número de trabajadores muy inferior al que en realidad le presta servicio; este fenómeno es generalizado entre los patrones que contratan trabajadores por una obra o tiempo determinado en la industria de la construcción, por tal razón éstos trabajadores se encuadran en los regulados por el artículo 13 de la Ley del Seguro Social.

b) A los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas, en cuyo caso las propias sociedades o administraciones serán consideradas como patrones.

c) A los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios comprendidos en la ley de crédito agrícola, que estén organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, para esta incorporación es necesario que las instituciones nacionales de crédito ejidal y agrícola, los bancos regionales, el fondo nacional de fomento ejidal y otros organismos similares incorporen obligatoriamente a los ejidatarios, comuneros, colonos o pequeños propietarios con los que operan.

En este caso se establece una condición para que este sector sea incorporado obligatoriamente y es la de pertenecer a algún grupo organizado en la forma y términos comprendidos en la ley de crédito agrícola.

También son considerados sujetos de aseguramiento dentro del régimen obligatorio por el artículo 13 de la Ley en cita:

Los que trabajan en industrias familiares y los trabajadores independientes no asalariados; los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; los patrones personas físicas que tengan trabajadores asegurados a su servicio y los trabajadores domésticos.

Los mencionados en el párrafo anterior son sujetos de aseguramiento obligatorio, pero a diferencia de los comprendidos en el artículo 12, para incorporar a éstos

obligatoriamente, se requiere previamente de un decreto en que el Ejecutivo Federal determine la fecha y modalidades de esta incorporación, cuestión que aún no sucede totalmente.

Para el cumplimiento de este régimen se establece como obligación de los patrones la inscripción de sus trabajadores; el trabajador por su parte tiene derecho de solicitar al Instituto su inscripción e informarle sobre las modificaciones que vayan ocurriendo en su salario sin perjuicio de las sanciones y responsabilidades a que se hicieren acreedores los patrones que incumplan; es muy importante promover información y difusión de este derecho que tiene el trabajador para evitar que por negligencia o descuido del patrón se le prive de la protección que le debe brindar a través del sistema de seguridad social; así, independientemente de las sanciones aplicables al patrón, se ampararía casi la totalidad de los sujetos de aseguramiento.

El régimen obligatorio del seguro social proporciona a sus afiliados las prestaciones establecidas en el artículo 11 de la ley citada relativas a los seguros de:

- I. Riesgos de trabajo
- II. Enfermedades y maternidad
- III. Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte
- IV. Guarderías para hijos de aseguradas

El régimen voluntario del seguro social incluye prestaciones dirigidas a diversos individuos:

a) A los familiares de asegurados que no están protegidos por la Ley del Seguro Social o a las personas no consideradas como sujetos de aseguramiento dentro del régimen obligatorio.

b) A los asegurados que en virtud de sus contratos colectivos de trabajo o de sus contratos ley, requieran de prestaciones económicas superiores a las de la misma naturaleza establecidas en el régimen obligatorio.

La persona que se sujete al régimen voluntario del seguro social tendrá derecho a contratar seguros facultativos y seguros adicionales.

La contratación de seguros facultativos tiene como finalidad dar prestaciones en especie del ramo de enfermedades y maternidad a los familiares del asegurado que no se encuentren protegidos o a las personas no comprendidas como sujetos del régimen obligatorio.

A través de los seguros adicionales se proporcionan prestaciones económicas superiores a las que otorga el seguro obligatorio en los ramos de riesgo de trabajo y de invalidez, cesantía en edad avanzada, vejez y muerte, o bien se busca

mejorar las condiciones para el disfrute de estos ramos de seguro.

El término voluntario implica un deseo espontáneo para elegir una cosa libremente; en el sistema regulado por la Ley del Seguro Social existen limitantes para poder considerar a éste como un régimen totalmente voluntario, tales como el hecho de que sólo pueda comprenderse los ramos de riesgo de trabajo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, o de enfermedades y maternidad en su caso, siempre que se encuadre el sujeto dentro del supuesto previsto por la ley.

Aún más, existen otras modalidades dentro de la Ley del Seguro Social que combinan el aspecto obligatorio y el voluntario que se encuentran comprendidas legislativamente dentro del régimen obligatorio como es el caso del capítulo VII denominado "De la continuación voluntaria en el régimen obligatorio", mismo que está comprendido dentro del Título Segundo llamado Del régimen obligatorio del Seguro Social; en nuestro particular punto de vista proponemos la regulación de dos tipos de regímenes: el obligatorio y el voluntario, dentro del régimen voluntario deben incluirse los capítulos relativos a la continuación voluntaria y a la incorporación voluntaria, las cuales, si verdaderamente son voluntarias, deben dejar abierta la posibilidad para que la persona no considerada o que ha dejado de ser sujeto de aseguramiento obligatorio, pueda contratar libremente las prestaciones que desee, llámense así

propriadamente, seguros o servicios, pertenecientes o no al régimen obligatorio, pues el elemento que debe determinar si un régimen es obligatorio o voluntario es precisamente la población asegurable a la que debe ir dirigida, independientemente de las prestaciones que puedan otorgarse en cada uno de los regimenes; desde luego en el voluntario deberán incluirse los seguros que se otorgan en el obligatorio mas algunos otros que el sujeto voluntariamente quiera contratar.

En nuestra vigente ley, como ya mencionamos, dentro del régimen obligatorio está regulada la continuación voluntaria y la incorporación voluntaria.

La continuación voluntaria dentro del régimen obligatorio está destinada a los asegurados que tengan como mínimo cincuenta y dos cotizaciones semanales en el régimen obligatorio y que sean dados de baja, en este caso, podrán continuar voluntariamente en este régimen pero sólo en los seguros de enfermedades y maternidad y/o de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Con respecto a la incorporación voluntaria, existen individuos que aún no han sido considerados como sujetos de aseguramiento obligatorio, o bien que están en espera de que el Ejecutivo Federal decrete la fecha de su incorporación; en este caso pueden solicitar su incorporación a este régimen,

solicitud que deberá presentarse al Instituto en los periodos que fije para la inscripción.

Aquí nos enfrentamos al problema de encontrar obstáculos durante la tramitación de una solicitud, pues queda a criterio del Instituto la aceptación de dicha incorporación; los trámites y estudios para aceptar a un sujeto en esta modalidad constituyen una limitante para cumplir verdaderamente con el anhelo constitucional de proteger a la población, de instaurar un verdadero sistema de seguridad social, porque precisamente los sujetos que hemos señalado como aspirantes a la incorporación voluntaria, son los más desprotegidos, marginados, y no tienen asegurado un ingreso constante y suficiente para enfrentar las contingencias de la vida, por ello debía protegerse en primer lugar a estos sujetos y después ir aumentando paulatinamente los beneficios adicionales dentro del sistema del seguro social.

5. Ramas de aseguramiento en el Seguro Social

El régimen de seguridad social constituye el conjunto de normas referentes a la protección de los individuos frente a las contingencias que se presentan en el transcurso de su existencia. En la mayoría de los sistemas gubernamentales la colectividad y el poder público, están comprometidos a

garantizarse una subsistencia digna, dada su coexistencia social.

La Oficina Internacional del Trabajo, en el convenio número 102 designa como norma mínima de seguridad social, el favorecer al individuo con nueve formas de atención:

" Atención médica

Indemnizaciones por enfermedad

Prestaciones por desempleo

Prestaciones de vejez

Prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional

Prestaciones familiares

Prestaciones de maternidad

Prestaciones de invalidez

Prestaciones de sobrevivientes "12"

En nuestro país la Ley del Seguro Social contiene las disposiciones relativas al aseguramiento de sujetos en las siguientes ramas: Riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; guarderías para hijos de aseguradas; seguros facultativos; seguros adicionales.

Aún cuando no son ramos asegurables, también son servicios o prestaciones que proporciona el Instituto para el mejor cumplimiento de sus objetivos de seguridad social, por lo que también citamos como servicios sociales:

- a) Prestaciones sociales
- b) Servicios de solidaridad social.

5.1 Riesgos de trabajo

Para cubrir la responsabilidad de los patrones en el caso de que sus trabajadores sufran contingencias con motivo de su trabajo, se ha creado esta rama de seguro, así el trabajador o sus beneficiarios en términos que la ley fija, podrán recibir prestaciones en dinero o en especie cuando el trabajador sufra algún accidente o enfermedad con motivo de su trabajo.

El accidente de trabajo comprende las lesiones orgánicas, perturbaciones funcionales inmediatas o posteriores o la muerte, que se produzcan en ejercicio o con motivo del trabajo; se incluye como accidente de trabajo el que sufra el trabajador durante su traslado del centro de trabajo a su domicilio o de éste al lugar de trabajo.

Por enfermedad de trabajo se considera el estado patológico producido por la repetición continua de alguna causa derivada del trabajo, para este efecto, en la Ley Federal del

Trabajo se establecen las principales afecciones adquiridas por los trabajadores con motivo de su trabajo, en la tabla de enfermedades señalada por el artículo 513.

En el caso de enfermedades de trabajo es necesario que se acredite la relación entre el estado patológico y el trabajo desempeñado, que se determine definitivamente que la enfermedad fue consecuencia del trabajo.

No es considerado como riesgo de trabajo si el accidente se produce cuando el trabajador se encuentra en estado de embriaguez, bajo el influjo de algún psicotrópico, narcótico o droga enervante sin prescripción médica, en riña o intento de suicidio, si él mismo se ocasiona intencionalmente una incapacidad o lesión o si ocurre como resultado de un delito intencional en donde el trabajador sea el responsable.

Las prestaciones en especie que proporciona esta rama de seguro al asegurado que sufra un riesgo de trabajo de acuerdo al artículo 63 de la Ley del Seguro Social son: asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, servicio de hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia, y rehabilitación.

Por disposición de la sección tercera del capítulo III Título Segundo de la mencionada ley, el seguro de riesgos de trabajo cubre las siguientes prestaciones en dinero:

- El cien por ciento de su salario al trabajador que como consecuencia del riesgo de trabajo se encuentre incapacitado para el trabajo, esta suma será proporcionada mientras dure la inhabilitación y hasta que el Instituto califique el estado del trabajador y declare que tiene una incapacidad permanente total o una incapacidad permanente parcial; pero la suma no deberá exceder del máximo previsto en el grupo en que esté inscrito el trabajador.

- Una pensión mensual para el trabajador con incapacidad permanente total fijada por el Instituto de acuerdo a una tabla en la que tomando en cuenta el salario diario del trabajador, le corresponde pertenecer a un grupo que puede ser el M, N, O, P, R, S, T, U, o W, y según el grupo al que pertenezca corresponderá una cantidad que por concepto de pensión mensual se encuentra fijada en dicha tabla.

- Una pensión al trabajador declarado con incapacidad permanente parcial, también fijada por el Instituto y calculada de acuerdo a la tabla de valuación de incapacidad contenida en la Ley Federal del Trabajo en donde se tomará como base el monto de la pensión que correspondería por una incapacidad permanente total; además se tomará en cuenta la edad del trabajador, la importancia de su incapacidad, así como el grado de perjuicio que se le ocasionó para poder dedicarse a otra actividad. En caso de que con la valuación se determine que la incapacidad permanente parcial sufrida fue hasta un quince por

ciento, se sustituirá la pensión y en su lugar se dará al trabajador una indemnización equivalente a cinco anualidades de la pensión que le correspondería.

- Aguinaldo anual equivalente a quince días de la pensión que perciban los trabajadores por incapacidad permanente total o permanente parcial siempre que tenga como mínimo un cincuenta por ciento de la incapacidad.

- Dos meses de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal cuando el riesgo ocasione la muerte del asegurado; esta cantidad se entregará al familiar del trabajador que exhiba copia del acta de defunción y la cuenta original de gastos del funeral.

- Una pensión equivalente al cuarenta por ciento de la que correspondería por una incapacidad permanente total, esta pensión se dará si del riesgo sobrevino la muerte del asegurado y se entregará a su viuda o concubina, o en su caso al viudo si éste dependía económicamente de la asegurada por estar incapacitado.

- Una suma global equivalente a tres mensualidades de la pensión que perciba la viuda o concubina, como finiquito para dar término a la pensión disfrutada en virtud de haber contraído matrimonio dicha viuda o concubina, o por entrar en concubinato.

- El veinte por ciento de lo que hubiere correspondido al asegurado ahora fallecido por una incapacidad permanente total, a cada uno de los huérfanos menores de dieciseis años, esta pensión puede extenderse a los veinticinco años de edad para los huérfanos que estudian en planteles del sistema educativo nacional y que no pertenezcan al régimen del seguro obligatorio y en atención a sus condiciones económicas, familiares y personales.

Si el huérfano se encuentra totalmente incapacitado la pensión se otorgará sin límite de edad, hasta que recupere su capacidad para trabajar.

Esta pensión será aumentada del veinte al treinta por ciento si fallece el otro progenitor y se otorgará en este porcentaje desde un principio cuando los huérfanos lo sean de padre y de madre.

- Pago adicional consistente en tres mensualidades de la pensión que disfrutaba el huérfano que será entregada al término de la misma.

- Pensión del veinte por ciento de la que hubiere disfrutado el asegurado ya fallecido, por una incapacidad permanente total, que se entregará a cada uno de los ascendientes del fallecido cuando dependían económicamente de él y a falta de viuda, concubina o huérfanos.

- El importe de quince días de la pensión que reciban, por concepto de aguinaldo anual que se otorgará a los pensionados, sean viuda, huérfanos o ascendientes.

5.2 Enfermedades y maternidad

En el Título Segundo, capítulo IV de la Ley del Seguro Social se regula lo relativo a esta rama de aseguramiento; como su nombre lo indica, esta rama de seguro concede prestaciones en especie y en dinero cuando con motivo de una enfermedad no profesional, o bien en el caso de maternidad, los asegurados y sus beneficiarios lo requieran, por lo tanto se prestarán al asegurado, al pensionado por una incapacidad permanente, por invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, o por viudez, horfandad o ascendencia; a la esposa o esposo, o a la concubina o concubino del asegurado (a); a la esposa o concubina del pensionado por incapacidad permanente, invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada; a los hijos menores de dieciseis años y a los mayores de esta edad y hasta veinticinco años cuando estudien en planteles del sistema educativo nacional, y sin límite de edad para los hijos que padezcan una incapacidad para trabajar; a los ascendientes del asegurado pensionado por incapacidad permanente, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, que vivan en su hogar; todos con la condición de que dependan económicamente del asegurado o pensionado.

Como prestaciones en especie se otorgará:

- Asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en caso de enfermedad, por un periodo de cincuenta y dos semanas a partir del comienzo del padecimiento, prorrogable hasta por cincuenta y dos semanas más si el sujeto protegido continúa enfermo.

- Asistencia obstétrica y ayuda en especie durante seis meses para lactancia en caso de maternidad, se dará durante el embarazo, alumbramiento y puerperio, a la asegurada, a la esposa o concubina del asegurado o pensionado.

- Una canastilla al nacer el hijo que se entregará a la asegurada.

- Cuando como resultado de la enfermedad no profesional el asegurado quede incapacitado para el trabajo, recibirá un subsidio en dinero determinado por el Instituto conforme a la tabla contemplada en la Ley del Seguro Social, subsidio que comenzará a percibir a partir del cuarto día en que se inició su incapacidad y mientras dure ésta hasta por cincuenta y dos semanas prorrogables por veintiseis más si subsiste la incapacidad.

- La asegurada embarazada percibirá el subsidio en dinero cuyo importe será el cien por ciento del salario promedio del grupo en que cotice, durante cuarenta y dos días anteriores y cuarenta y dos posteriores al parto.

- Dos meses de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal por concepto de ayuda para gastos de funeral que será entregada al familiar del asegurado que presente la cuenta de dichos gastos en caso de muerte de un pensionado o asegurado.

5.3 Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte

Regulado por el capítulo V Título Segundo de la Ley del Seguro Social, existe invalidez cuando el asegurado, por enfermedad o accidente no profesional, defectos, agotamiento, afección o alguna otra causa permanente, esté imposibilitado para trabajar o para recibir una remuneración superior al cincuenta por ciento de la que normalmente reciba en la misma región un trabajador con igual capacidad, formación profesional u ocupación que anteriormente tenía el asegurado. En este caso el asegurado tiene derecho a recibir una pensión temporal o definitiva según la naturaleza del estado de invalidez, pensión que será fijada por el Instituto de acuerdo a la tabla respectiva contemplada en la ley; asistencia médica en los términos señalados en la rama de enfermedades y maternidad; asignaciones familiares otorgables a los beneficiarios del pensionado consistentes en una ayuda en dinero para la esposa o concubina del pensionado y para sus hijos menores de dieciséis años; ayuda asistencial también como una ayuda en dinero que se

le dará a falta de esposa, concubina, hijos o ascendientes dependientes económicamente del trabajador.

Por vejez, el asegurado que tenga sesenta y cinco años de edad mas las cotizaciones requeridas por el Instituto, tiene derecho a recibir: pensión en los mismos términos que para el caso de invalidez, la asistencia médica regulada en el ramo de enfermedades y maternidad; asignaciones familiares y ayuda asistencial en igual forma que en caso de invalidez.

Para la ley, la cesantía en edad avanzada implica que el asegurado mayor de sesenta años quede privado de trabajo remunerado, sin que sea necesario que sufra invalidez, ya que el propósito de esta rama es cubrir la desocupación en virtud de que los mayores de sesenta años se colocan en una situación de desigualdad con respecto a otras personas con edad para encontrar un empleo. Por cesantía en edad avanzada, el asegurado percibirá: pensión determinada por el Instituto con base en la tabla que para tal efecto se regula por la Ley del Seguro Social; asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial en los términos ya referidos por los párrafos precedentes.

Con motivo de la muerte del asegurado o pensionado por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, sus beneficiarios podrán recibir: pensión de viudez equivalente al noventa por ciento de la pensión que por invalidez, vejez o cesantía en

edad avanzada disfrutaba el asegurado o que le hubiera correspondido en caso de invalidez, esta pensión será recibida por la viuda o concubina del asegurado; pensión de orfandad correspondiente al veinte por ciento de la pensión que por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada disfrutaba el asegurado o que le correspondería en caso de invalidez, a los hijos menores de dieciseis años o mayores hasta los veinticinco años que estudien en planteles del sistema educativo nacional; si los hijos quedaren huérfanos de ambos progenitores, su pensión se incrementará al treinta por ciento; pensión equivalente al veinte por ciento de lo ya establecido a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del asegurado cuando no existiere viuda, concubina o huérfanos con derecho a pensión; asistencia médica; ayuda asistencial a la pensionada por viudez cuando lo requiera y previo dictamen médico que efectúe el Instituto. Además esta rama de seguro otorga por una sola vez ayuda para gastos de matrimonio al asegurado igual al veinticinco por ciento de la anualidad de la pensión de invalidez a que tuviere derecho al momento de celebrarse el matrimonio.

5.4 Guarderías para hijos de aseguradas

Con esta rama de seguro preceptuada por el capítulo VI Título Segundo de la Ley del Seguro Social, se da un avance con respecto a la situación de la mujer en la sociedad, pues permite crear mejores condiciones para que la madre se

incorpore más al campo laboral y pueda contribuir también al desarrollo del país.

Los hijos de las trabajadoras aseguradas que tengan entre cuarenta y tres días y cuatro años de edad, por virtud de este seguro pueden recibir la adecuada atención que los encamine al desarrollo integral por medio de las actividades recreativas y educacionales necesarias acordes a su edad, cubriendo en este sentido la ausencia de su madre en el lapso en que ella se integra a la población trabajadora.

5.5 Seguros facultativos

Tienen como finalidad extender la prestación de servicios en especie del ramo de enfermedades y maternidad, a otras personas que no se encuentren protegidas, sean familiares del asegurado u otras personas que no sean consideradas como sujetos de aseguramiento, son llamados facultativos porque precisamente personas no reguladas por el Instituto tienen facultad para solicitar o no estos servicios.

5.6 Seguros adicionales

La contratación de seguros adicionales será hecha por los patrones con el Instituto cuando en los contratos colectivos o en los contratos ley se pacten prestaciones superiores a las que otorga normalmente el Instituto, en este caso por medio de

un convenio pueden los patrones contratar para sus trabajadores seguros adicionales, mismos que pueden referirse a: aumento de cuantías, disminución de la edad mínima para su disfrute, modificación del salario promedio que se considere como base para el cálculo y otras que impliquen mejores prestaciones o condiciones en el otorgamiento de las ramas de los seguros de riesgos de trabajo y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

4. Requisitos para la prestación de seguros

En la Ley del Seguro Social se contienen los requisitos necesarios para obtener beneficios específicos que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social. De manera general el requisito para que el Instituto pueda prestar los beneficios amparados por las ramas de aseguramiento es precisamente que el sujeto requirente se encuentre incorporado al régimen del seguro social, sea obligatorio o voluntario; sin embargo, cada rama de aseguramiento determina los requisitos que deben reunirse para que los trabajadores incorporados puedan tener acceso a los diversos beneficios que comprenden.

Con motivo de un riesgo de trabajo, como esto implica que el trabajador sufra algún accidente o enfermedad como consecuencia del trabajo que desarrolla, sólo debe acreditarse la relación laboral, que se encuentra determinada desde el

momento en que el trabajador es incorporado al seguro social y que la enfermedad o accidente se haya producido como consecuencia del trabajo.

Como al patrón corresponde retener la cantidad que por concepto de cuota corresponda enterar al trabajador, así como efectuar la cuota patronal, para otorgar las prestaciones de los seguros el trabajador únicamente debe estar incorporado al régimen del seguro social; en el caso de la rama de enfermedades y maternidad, para dar las prestaciones en dinero por una enfermedad no profesional, se requiere que el trabajador tenga cubiertas un mínimo de cuatro cotizaciones semanales inmediatamente anteriores a la enfermedad, y si el trabajador es eventual deberá tener cubiertas seis cotizaciones semanales en los últimos cuatro meses anteriores a la enfermedad.

En caso de maternidad, para que la asegurada reciba el subsidio en dinero que le corresponde, es necesario que tenga cubiertas un mínimo de treinta cotizaciones semanales a partir de doce meses anteriores a la fecha en que deba comenzar el pago de dicho subsidio, que el Instituto certifique el embarazo y la fecha probable del parto, que en los periodos anteriores y posteriores del parto no realice trabajo remunerado.

Si el asegurado queda privado de trabajo remunerado, él y sus beneficiarios pueden recibir las prestaciones del seguro de

enfermedades y maternidad por ocho semanas más, siempre que el asegurado tenga cubiertas como mínimo ocho cotizaciones semanales ininterrumpidas inmediatamente anteriores a la desocupación.

Para otorgar las prestaciones reguladas en el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, se requiere cumplir con periodos de espera consistentes en semanas de cotización reconocidas por el Instituto.

El seguro de invalidez requiere de que al declararse, el asegurado acredite haber pagado ciento cincuenta cotizaciones semanales, y que el asegurado solicitante o ya pensionado se someta a la comprobación de tal estado realizada por el Instituto mediante exámenes médicos o socioeconómicos.

El seguro de vejez necesita que el asegurado cuente con sesenta y cinco años de edad y haber cubierto quinientas cotizaciones semanales como mínimo, formule su solicitud y deje de trabajar.

El asegurado que pretenda gozar de las prestaciones del seguro de cesantía en edad avanzada debe acreditar un mínimo de quinientas cotizaciones semanales en el Instituto, que tenga sesenta años de edad cumplidos y que quede privado de trabajo remunerado.

Cuando ocurra la muerte del trabajador asegurado, sus beneficiarios percibirán las prestaciones del seguro por muerte si el asegurado en el momento de su fallecimiento tiene como mínimo ciento cincuenta cotizaciones semanales cubiertas al Instituto, o que se encontraba disfrutando de una pensión por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, y que la muerte no sea consecuencia de un riesgo de trabajo.

El Instituto también puede otorgar una ayuda para gastos de matrimonio al asegurado que acredite tener un mínimo de ciento cincuenta semanas cotizadas en el ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, en la fecha del matrimonio, que compruebe la muerte o divorcio de la persona que registró como esposa, o bien que la cónyuge no haya sido registrada como esposa en el Instituto anteriormente.

Los requisitos para la prestación del seguro de guarderías para hijos de aseguradas consisten en comprobar la relación laboral, que los hijos cuenten entre cuarenta y tres días y cuatro años de edad, o en caso de trabajadores asegurados viudos o divorciados la comprobación de que tienen conferida judicialmente la guarda y custodia de sus hijos.

Para que un asegurado dado de baja pueda continuar voluntariamente en el régimen obligatorio dentro de los seguros de enfermedades y maternidad, y/o invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, es necesario tener acreditadas mínimo

cincuenta y dos cotizaciones semanales en el régimen obligatorio y que cubra integralmente las cuotas obrero-patronales.

Para la prestación de seguros facultativos y/o adicionales es necesaria la contratación directa de los interesados con el Instituto y el otorgamiento de las cuotas correspondientes que deriven de estas prestaciones.

Además el Instituto otorgará servicios sociales que consisten en prestaciones sociales y servicios de solidaridad social para fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes, y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población, sin más requisito que el objetivo mismo de estas prestaciones ya indicado; el otorgamiento de estos servicios es una función discrecional del Instituto, para ello contará con el financiamiento de tres entidades: la federación; el Instituto mismo para lo cual utilizará los recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y de los propios beneficiarios; todo con la finalidad de elevar el nivel de vida individual y colectivo de la población.

CAPITULO III

EL TRABAJADOR DE LA CONSTRUCCION

1. Concepto

Es frecuente utilizar la palabra trabajador para referirnos a diversas situaciones; cuando escuchamos esta denominación en nuestro pensamiento convergen dos significados: por un lado evocamos a la persona que realiza una actividad, al miembro de la clase trabajadora y en este sentido la relacionamos con el sujeto para quien la realiza y que denominamos patrón; por otro lado es utilizado como adjetivo para identificar la cualidad de que es poseedor determinado individuo.

En el presente capítulo nos referiremos al significado enunciado en primer lugar, a la persona denominada trabajador por ser esta acepción sujeto de reglamentación.

Para nuestra Ley Federal del Trabajo vigente, de acuerdo al artículo 80. "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral. un trabajo personal subordinado..."

En el comentario que del citado artículo 8o. realiza Alberto Trueba Urbina, critica soberanamente el empleo del término subordinado, en su opinión esta disposición contraviene el sentido ideológico del artículo 123 constitucional porque conserva el ideal burgués de supremacía del que prestaba un servicio a otro; por otra parte comenta que el contrato de trabajo evolucionado ya no tiene como característica determinante a la subordinación ni le es necesaria para que el trabajador preste un servicio eficiente, por lo que basta con decir que "trabajador es todo aquél que presta un servicio personal a otro mediante una remuneración".⁽²⁸⁾

Sin embargo, aunque al celebrarse un contrato de trabajo se determinan mediante cláusulas los derechos sociales adquiridos con el artículo 123 constitucional, no perdemos de vista que este contrato se realiza entre dos personas cuya condición, sobre todo económica, es diferente; ésto hace que el trabajador continúe subordinado al patrón. Actualmente, debido a la escasez de empleo, la persona que desea adquirir uno, antes de ser contratado se coloca en esta situación de subordinado frente al patrón pues este último propone el empleo con condiciones siempre benéficas para él, al trabajador sólo le resta aceptarlo o rechazarlo optando casi siempre por lo

(28) Ley Federal del Trabajo, comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, 69a ed., Porrúa, México. 1992, pág.26 y 27

primero .

Si bien es cierto que deben otorgársele como mínimo los derechos que prevee el citado artículo 123, ésto no elimina la subordinación del trabajador al aceptar el contrato y al realizar el trabajo, en un primer momento sobre todo quienes no cuentan con algún título o certificado de estudios que pueda darles mejores oportunidades de trabajo, por obtener un empleo y posteriormente por el temor a ser despedidos, aceptan someterse a las órdenes del patrón; baste enunciar a aquellos trabajadores como los domésticos, dependientes de pequeños comercios, etc. que no cuentan con un contrato escrito de trabajo, están totalmente subordinados a su patrón y realizan incluso actividades distintas a aquellas por las que fueron contratados; en tal situación se coloca el trabajador eventual de la construcción , y es por ello que consideramos que el trabajador presta un servicio subordinado.

El trabajador sólo puede ser una persona física, con la definición proporcionada por el citado artículo 8o. de la Ley Federal del Trabajo se deja atrás la idea de que las empresas o personas jurídicas colectivas puedan considerarse como trabajador, dado el carácter personal de la prestación de un trabajo.

Adecuando el concepto contenido en la Ley al presente estudio, decimos que el trabajador de la construcción es la

persona que presta a otra física o jurídica, de manera personal y subordinada, un trabajo perteneciente a la actividad de la construcción.

Dichos trabajadores pueden ser contratados permanentemente o en forma esporádica, situación que analizaremos más adelante; en el presente trabajo referiremos con mayor insistencia a los trabajadores eventuales por ser éstos quienes necesitan de mayor vigilancia en lo relativo a su incorporación al seguro social.

Para comprender mejor el concepto trabajador de la construcción es necesario citar otros elementos esenciales que intervienen con él en la relación de trabajo como son el patrón y el objeto de la obligación.

a) Patrón.- Es el primer beneficiario de la relación de trabajo por ser quien recibe el servicio, cuenta con capacidad suficiente para dar origen a la relación de trabajo y afrontar todas las obligaciones de ella derivadas.

Néstor De Buen L. al realizar su comentario al artículo 80. de la Ley Federal del Trabajo opina que el defecto de este precepto es llamar persona física o moral a quien nosotros sabemos es el patrón, considera acertadamente que es más técnico hablar de persona jurídica, término empleado en la

iniciativa presidencial que dio origen a nuestra citada Ley Federal del Trabajo. (29)

Son patrones de la construcción las personas físicas o jurídicas que de manera permanente o esporádica se dediquen a la actividad de la construcción contratando trabajadores por obra o tiempo determinado. (30)

En la industria de la construcción la mayor parte de patrones son personas jurídico colectivas; en el registro de empresas asociadas a la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción en 1990 se encuentran 15,982 empresas en el territorio nacional, observándose una alta concentración de éstas en los centros urbanos con mayor población y crecimiento como lo son en el Distrito Federal con 5,193, Nuevo León con 1,106 y Jalisco con 1,055 empresas. (31)

También son considerados patrones en esta industria y por

(29) Cfr. DE BUEN L., Néstor, Derecho del Trabajo, 2a.ed., Porrúa, México, 1974, pág. 439 y 440.

(30) CAMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION E INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, Cuaderno de Orientación Sistema Eventuales de la Construcción, México, 1989, pág. 9.

(31) Cfr. CAMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION, Revista Mexicana de la Construcción, no. 442, México, noviembre 1991, pág. 11.

lo tanto sujetos obligados, además de las empresas constructoras, los propietarios de una obra de construcción que contraten trabajadores, en este caso pueden situarse los particulares que desean construir, ampliar, demoler o modificar su propiedad para lo cual contratan a los comúnmente llamados albañiles; aún cuando no ocupen trabajadores asalariados tienen obligación de dar el aviso correspondiente ante el Instituto en cuyo caso se les eximirá de pagar cuotas obrero-patronales.

Asimismo, son patrones los subcontratistas establecidos legalmente, encargados de realizar la obra totalmente o una parte por medio de trabajadores por obra o tiempo determinado a su servicio; éste es el medio común de efectuar las obras, a través de subcontratistas y por lo mismo, un medio ideal para incumplir con la obligación de incorporar a los trabajadores al Seguro Social, como referiremos en el capítulo IV.

En la industria de la construcción también son considerados patrones las personas físicas o jurídicas que celebren contratos a precio alzado o por precios unitarios con trabajadores a su servicio, por tal motivo son catalogados como sujetos obligados para registrarse como patrón en el IMSS.

b) Objeto de la obligación.- Se refiere al tipo de servicios prestados por el trabajador. Desde que el hombre se hizo sedentario tuvo la necesidad de buscar un lugar donde guarecerse permanentemente de la inseguridad que le

proporcionaba su medio ambiente; con el transcurso del tiempo fue apropiándose de los lugares en que se estableció y surgió la necesidad de acondicionarlo para que representara efectivamente el lugar de su propiedad donde satisfacer sus principales necesidades; así es como surgió la actividad constructiva que con el correr del tiempo ha revestido una importancia tal que constituye hoy una de las principales actividades industriales y generadoras de empleo.

En la relación de trabajo de la industria de la construcción el objeto de la obligación es la obra de construcción, por la misma se entiende todo trabajo tendiente a crear, construir, instalar, conservar, reparar, demoler o modificar bienes inmuebles; estas obras pueden ser de tipo público o privado.

Son obras privadas las que realicen las personas físicas o jurídico colectivas de manera particular, para sus servicios o utilidades personales; la participación de este sector privado en la industria de la construcción es cada vez mayor, en 1990 el 25.99% de las obras fue a su cargo, destacándose las destinadas a construcción residencial, hotelera, industrial y obras concesionadas; cabe señalar que en este último renglón se concesiona la construcción de obras de interés público pero que precisamente por el carácter concesionado se estima como perteneciente al sector privado; el esquema de concesiones más utilizado es la infraestructura de carreteras, vislumbrándose

como posibilidad de extenderse a otras áreas como: explotación y entrega de agua en bloque, generación de energía eléctrica, servicios urbanos, servicios portuarios, ferropuertos, y otros. (32)

Históricamente la mayor parte de las empresas constructoras, en orden de importancia por el valor de su inversión, se han dedicado principalmente a la edificación no residencial, a la edificación residencial que es para vivienda, a la construcción de vías terrestres, industrial, urbanización, instalación y obras hidráulicas. (33)

La Ley de Obras Públicas define a la obra pública como todo trabajo cuyo objeto es la creación, construcción, conservación o modificación de bienes inmuebles de interés general y social, realizada por las unidades de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la República y de Justicia del D.F., Departamento del D.F., organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos considerados entidades paraestatales

(32) Cfr. CAMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION, Revista Mexicana de la Construcción, No. 442, México, 1991, pág.14

(33) Ibidem pág. 13.

(artículos 1 y 2).⁽³⁴⁾

La ejecución de obras públicas está sujeta a las disposiciones que determinen las entidades mencionadas de conformidad con la cantidad que a cada una se asigne en el Presupuesto de Egresos de la Federación; para el ejercicio fiscal de 1992 las erogaciones previstas en este presupuesto para la Presidencia de la República, dependencias del Ejecutivo Federal, ramos de aportaciones a seguridad social y erogaciones no sectorizables, ascienden a la cantidad de ochenta y siete billones, trescientos cinco mil millones de pesos, en este concepto el presupuesto planeó orientarse al proyecto y realización de obras para vivienda, educación, agua potable, electrificación entre otras (art. 2,3).

Concretamente, por cuanto hace a construcción, los principales proyectos de inversión para este año 1992 tomando como base el Presupuesto de Egresos de la Federación, comprenden los siguientes sectores: educación, salud y seguridad social (IMSS, ISSSTE), desarrollo urbano y vivienda, aprovechamiento del agua en zonas urbanas, agricultura y recursos hidráulicos (CNA, SARH), comunicaciones y transportes, petróleo, electricidad, minería, fertilizantes, pesca,

(34) Cfr. CAMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION, Ley de Obras Públicas y su reglamento, México, 1990.

seguridad nacional y procuración de justicia.

Las actividades en la industria de la construcción sobre todo de los países en vías de desarrollo como el nuestro presentan constante inestabilidad propiciada por los cambios de política económica, por fluctuación de las actividades de construcción de un periodo presidencial sexenal a otro, por causas de estacionalidad temporal en las obras, así como por el trabajo temporal realizado por emigrantes agrícolas que dejan el campo sólo durante los periodos críticos para trabajar en la construcción.

Podemos distinguir dos clases de trabajadores de la construcción, por un lado aquellos que voluntariamente han planeado integrarse a este campo preparándose específicamente para ello, es el caso de las personas que a un nivel superior participan en este mercado de trabajo por haber cursado carreras de la construcción como arquitectura e ingeniería civil; un alto porcentaje de ellos se integra al campo laboral antes de concluir su carrera, pero precisamente por su condición de pasantes, el trabajo que desempeñan es eventual en la mayoría de casos, existiendo más permanencia en trabajos otorgados por el sector público y mayor eventualidad en los contratados por el sector privado.

Un alto porcentaje de profesionistas que han concluido su carrera y se incorporan al trabajo de construcción también se

encuentran en situación de eventualidad pero en este caso porque son contratados por empresas privadas para realizar una obra determinada o porque trabajan por su cuenta.

Por otro lado, tenemos a los trabajadores de la construcción, en su mayoría obreros eventuales, que han ingresado a esta industria por necesidad, por azar, por recomendación, etc., estos trabajadores conservan su eventualidad no obstante permanecer laborando para esta industria porque son contratados por diferentes empresas; es frecuente encontrar obreros semiespecializados o especializados que han ido escalando su puesto por la permanencia en una misma empresa, siempre derivada de contratos eventuales por un tiempo u obra determinada.

Las principales causas que determinan el ingreso de obreros a la industria de la construcción son: porque sus parientes les recomiendan ese trabajo, porque es el primer trabajo que encuentran, porque no encuentran el trabajo que le gustaría hacer, porque es una fuente adicional de ingreso para el campesino en los períodos de no productividad, etc.

Algunas características personales de los obreros de la construcción son las siguientes:

a) Son en su mayoría jóvenes o adultos jóvenes, esto se explica por la naturaleza del trabajo, la industria de la

construcción necesita mano de obra cuya fuerza física sea considerable.

b) El nivel de instrucción es muy bajo debido a que para realizar esta industria no se requiere de una educación especializada para los trabajos de campo, como ya se indicó, la especialización o semiespecialización frecuentemente se va adquiriendo por experiencia y sobre todo por interés de los propios obreros; el nivel de estudios de la mayoría de estos trabajadores es de primaria incompleta.

c) Gran parte de estos obreros que son jefes de familia viven alejados de ésta, pues por la inestabilidad de las obras constructivas aunado a la problemática de desempleo en nuestro país se ven precisados a contratarse en obras en muy diferentes lugares.

d) Un elevado porcentaje de los obreros lo constituyen inmigrantes de provincia que van a las ciudades por ser el lugar donde hay mayor ejecución de obras, a fin de obtener un empleo que les permita subsistir o que les asegure un ingreso adicional para su familia en los periodos improductivos, en el caso de los campesinos; estos trabajadores encuentran fácilmente trabajo porque la industria de la construcción necesita gran cantidad de mano de obra con bajos niveles de calificación, acostumbrada a soportar trabajo duro y largas jornadas de trabajo, características que poseen los campesinos.

Todas estas características muestran la problemática y la necesidad que tiene el trabajador eventual de la construcción para ser incorporado al sistema de seguridad social.

2. Actividades desarrolladas por los trabajadores de la Industria de la Construcción

La Industria de la Construcción es uno de los principales sectores para el desarrollo del país, ya que constituye la infraestructura necesaria para todos los ámbitos de desarrollo, es consecuencia necesaria para la totalidad de organismos, dependencias, el gobierno mismo, la industria urbana, agrícola, el transporte, la vivienda, etc.; además es una de las principales generadoras de empleo, ocupa un alto porcentaje de la población económicamente activa porque en esta industria se necesita una gran cantidad de mano de obra.

Los trabajadores requeridos por esta industria son en una mínima parte personal calificado o que cuenta con la preparación necesaria para desempeñar algún puesto técnico, administrativo o de campo; la mayor parte de los contratados emplean su mano de obra en un trabajo de campo relativo a la ejecución real de la obra.

Las actividades desarrolladas por los trabajadores en la construcción son muy variadas, se pueden enumerar multitud de

profesiones, oficios, trabajos especiales que pueden incluirse en esta industria, cada empresa constructora puede establecer los puestos de su personal necesarios y acordes a la obra de que se trate, en algunos casos necesitará por ejemplo de un colocador de mosaicos y azulejos y en otros no porque el proyecto no lo amerita.

En el Catálogo de Puestos de Personal Técnico-Administrativo y de Campo, la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción ha reunido por áreas los principales puestos o trabajos que contratan las empresas constructoras y a continuación se detallan.

En el área de Producción se incluyen los siguientes puestos:

a) Director de Construcción.- Tiene a su cargo la coordinación general de la obra, ya que interviene desde la participación en concurso de la empresa hasta la conclusión de las obras, supervisa que el avance de éstas se vaya dando de acuerdo a lo programado técnica y financieramente, de tal forma que participa en la planeación general de la empresa.

b) Gerente de Construcción.- Está en relación directa con el director de construcción, pues colabora con recomendaciones para la toma de decisiones, supervisando y aprobando informes técnicos, administrativos y contables de la obra, a fin de que

los costos se mantengan dentro del presupuesto aprobado. por lo mismo es quien autoriza la celebración de contratos y aprueba plantillas de personal.

c) Superintendente.- Algunas empresas pueden clasificar este puesto en 3 categorías: A, B o C en función del valor de producción de una obra que va desde mil quinientos millones de pesos o menos, hasta dos mil quinientos millones de pesos o más. Con el fin de obtener la máxima productividad de la obra, supervisa el cumplimiento de las especificaciones técnicas programadas, aplicando los métodos adecuados para administrar los recursos de personal, maquinaria y materiales, informa los avances y resultados de obra ante la gerencia y vigila las relaciones con el cliente en función de los intereses de la empresa.

d) Jefe de Obra.- También hay dos categorías, el Jefe de Obra "A" tiene a su cargo más de cuatro frentes de obra, mientras que el Jefe de Obra "B" sólo tiene a su cargo hasta tres frentes como máximo; al jefe de obra corresponde garantizar el desarrollo de programas obteniendo la máxima productividad de obra en los frentes que tiene a su cargo, para ello programa los recursos materiales y de personal aplicando los métodos constructivos adecuados; en cuanto a recursos materiales revisa los reportes de existencia, salida y utilización de equipo del almacén elaborando las preestimaciones para cobro al cliente; con relación a los

recursos humanos también revisa las plantillas de personal y es el encargado de vigilar la seguridad de trabajo en sus frentes.

e) Residente o Jefe de Frente.- Supervisa y coordina los trabajos de construcción para cumplir con los programas y especificaciones establecidas en los proyectos de construcción de diferentes especialidades; el residente o jefe de frente "A" controla más de tres especialidades, el residente o jefe de frente "B" coordina hasta dos especialidades y el "C" únicamente una especialidad; es encargado de coordinar los trabajos con contratistas, elaborar estimaciones y destajos así como mantener relaciones con representantes del cliente a nivel inspección.

El área denominada Técnicos de Apoyo comprende los siguientes puestos:

a) Gerente Técnico.- Sus funciones son eminentemente presupuestarias, prepara y proporciona la información presupuestal necesaria tanto para el desarrollo de las obras con la calidad y en el tiempo programado, como para participar en concursos para obtener los contratos de obras; integra los elementos del llamado "costo planeado" a fin de que las obras se ejecuten con el necesario modelo de comprobación.

b) Jefe de Analistas de Precios Unitarios.- Vigila el trabajo del analista de precios unitarios, ésto es, los costos

de obra; integra todos los elementos para que en relación al costo planeado las obras tengan un modelo de comprobación, y cuando así proceda se puedan aplicar los criterios establecidos a fin de determinar cuáles modificaciones son cobrables.

c) Analista de precios unitarios.- Prepara y analiza los precios unitarios, es decir los precios por unidad de trabajo utilizables para elaborar concursos de obras, precios de obras en proceso, y para determinar dentro de los sistemas constructivos los que sean procedentes para su cobro.

d) Jefe de Topógrafos.- Tiene a su cargo una brigada de topógrafos cuyos trabajos supervisa y coordina proporcionando indicaciones para el trazo de los trabajos en el terreno así como los niveles, profundidad y altura del proyecto.

e) Topógrafo.- De su trabajo depende la buena nivelación de la obra, a él corresponde realizar los trabajos y seccionamiento de terreno vigilando la topografía en general para evitar desviaciones.

f) Auxiliar de Topógrafo.- Este puesto en algunas empresas se combina o sustituye con el de cadenero, ambos auxilian al topógrafo en la realización de trazos, niveles de calles y banquetas, o localizando líneas estratégicas para colocar la cimbra, adocreto y estructura.

En el área de Maquinaria colaboran:

a) Gerente y/o Superintendente de Maquinaria.- Controla el uso y mantenimiento de la maquinaria necesaria para la obra, distribuye este material programando los lugares y tiempos de operación de las máquinas, recibe el material asignado supervisando que se encuentre en buenas condiciones y de igual forma supervisa el cumplimiento de programas de mantenimiento o reparación de maquinaria procurando mantenerse dentro de los costos asignados o en su caso, si se trata de operaciones mayores, calcula los costos de la misma.

b) Jefe de Mecánicos.- Coordina las actividades de los diferentes mecánicos supervisando que se lleve a cabo el mantenimiento y/o reparación de maquinaria y equipo, elabora conjuntamente con el mecánico el diagnóstico de reparación con listado de refacciones necesarias, encontrándose la maquinaria en estado de operación, autoriza su entrega para la obra.

c) Mecánico.- En atención a la maquinaria que esté a su cargo puede ser mecánico diesel o mecánico gasolina; a él corresponde revisar, diagnosticar unidades, realizar afinaciones, cambios de aceite, cambios de piezas, reparaciones en general de las unidades, con los correspondientes trámites como elaboración de orden de trabajo. solicitud de refacciones y reporte de reparación de equipo.

El Área Administrativa se subdivide en dos: la correspondiente a oficina matriz y la de obra. En oficina matriz sólo enunciamos los puestos y nos detendremos a especificar las funciones exclusivamente de los más relacionados con la obra por ser motivo del presente trabajo.

Dentro del Área Administrativa de Oficina Matriz colaboran con funciones contables y fiscales el Gerente Administrativo, Contador General, Subcontador, Auxiliar de Contabilidad, Auxiliar de Ingresos y/o Egresos, Cajero, Gestor Cobrador y Chofer Mensajero; también colaboran:

a) Jefe de Personal.- Su función es de gran importancia ya que es el directamente responsable de la situación laboral del personal, elabora contratos individuales de trabajo, registra el control sindical y sus convenios, verifica la existencia completa y actualizada de los expedientes de personal, supervisa el trabajo del encargado de nómina, controla el calendario de vacaciones del personal, elabora liquidaciones bimestrales al IMSS, elabora los pagos de conceptos ISPT e INFONAVIT.

b) Encargado de Nómina.- Controla pagos al personal, para ello elabora la nómina de personal tomando en cuenta las percepciones, deducciones o modificaciones que deban aplicarse por asistencia, retardos o faltas del personal, elabora formas de altas, bajas de personal y modificación de salarios; auxilia

en la elaboración de declaraciones y pagos del ISPT, IMSS INFONAVIT, FONACOT.

c) Auxiliar de Personal.- En el trabajo diario coloca y quita oportunamente las tarjetas de personal, registra asistencia, retardos y faltas del personal, presenta y recoge en la agencia administrativa del IMSS formas de altas, bajas y modificaciones de salario, presenta los pagos del ISPT, FONACOT, IMSS e INFONAVIT.

El Área Administrativa de Obra controla directamente las cuestiones relacionadas a la obra, por lo mismo es en esta área donde deben crearse las funciones que controlen realmente la cantidad de empleados, principalmente obreros eventuales para que pueda de esta forma darse de alta ante el IMSS a todo trabajador que ingrese a las obras. Los puestos contemplados dentro de esta área son:

a) Jefe Administrativo.- Coordina el aspecto administrativo de la obra, compras y pagos, aplicando normas y procedimientos establecidos por la empresa en apoyo al superintendente, supervisa los pagos al personal, realiza entero de impuestos y cuotas.

b) Jefe de Almacén.- Es el encargado de recibir y entregar los materiales a utilizar en la obra inspeccionándolos para que

se cumplan las órdenes y especificaciones dadas en cuanto a cantidad o calidad.

c) Jefe de Personal.- Controla directamente en la obra las asistencias, retardos, horas extras y vacaciones del personal de obra, con estos datos también elabora nóminas, listas de raya y tramita el pago de cuotas obrero-patronales al IMSS.

d) Contador de Obra.- Elabora los estados financieros de la obra enviando esta información contable a la oficina matriz, elabora declaraciones fiscales y concilia saldos con proveedores y contratistas.

e) Comprador.- Su función es la cotización de materiales y refacciones, en base a ello efectúa compras locales de materiales checando su entrada con el jefe de almacén.

f) Tomador de Tiempo.- Vigila la presencia de los trabajadores en la obra, checando su entrada y salida además de controlar la asistencia y tiempo extra trabajado por el personal de campo; asimismo, una función importante que desempeña es la recopilación de datos del personal de nuevo ingreso a fin de promover su alta en el IMSS.

En las empresas dedicadas a la industria de la construcción se cuenta con un área de Abastecimiento de Oficina Matriz en donde colaboran:

a) Gerente de Compras.- Mantiene las relaciones con los proveedores y realiza los trámites necesarios con la finalidad de abastecer a la empresa de los materiales que le sean solicitados asegurándose de que la calidad y cantidad de los productos estén acorde a lo solicitado y a los programas establecidos en la empresa.

b) Jefe de Compras.- Se encarga de atender oportunamente y vigilar las requisiciones de abastecimiento solicitadas; debe también analizar calidad, precio y demás datos necesarios para decidir las compras, y de tramitar la elaboración de cheques para pagar a proveedores.

En el área Secretarial labora personal considerado dentro de la industria de la construcción, sin embargo no creemos necesario describir el tipo de actividad que este personal desarrolla toda vez que es por todos conocido las actividades de una secretaria, mecanógrafa o recepcionista.

Dentro del presente trabajo tratamos de considerar a aquellas personas que laborando para la industria de la construcción no están protegidas por el sistema de seguridad social porque no han promovido su incorporación; los puestos ya desarrollados en los párrafos que preceden han sido tomados del Catálogo de Puestos de Personal Técnico-Administrativo y de Campo de la Industria de la Construcción elaborado por la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción. La

incorporación de este personal al IMSS no presenta mayor problema porque desempeñan puestos que están contemplados como de base o de planta en la empresa, quien necesariamente los afilia al seguro social y aún cuando la relación laboral de alguno de ellos con la empresa sea eventual o por un tiempo determinado, cuando se agote su contrato se le renovará o se buscará otro trabajador que desempeñe la misma actividad, por lo que podemos decir que estos trabajadores mantienen relaciones de cierta permanencia con la empresa, pero ellos no representan mas que una parte de la mano de obra total que en realidad se emplea.

Como se observa, en el mencionado catálogo no se incluye a los trabajadores de campo que efectivamente hacen posible la realización de construcciones, los cuales son contratados eventualmente de acuerdo a las necesidades de la obra, y por lo mismo es fácil para el patrón evadir su obligación de incorporarlos al seguro social; ya hemos mencionado con anterioridad que el tipo y número de trabajadores que se contraten depende del tipo de obra a realizar, a continuación mencionamos algunos de los más comunes y que han sido considerados por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos como oficios y trabajos especiales.

a) Oficial de Albañilería.- Este trabajo concentra al mayor número de personal eventual contratado, pues es quien realiza propiamente las labores de construcción de cimientos,

muros, techos, losas, columnas, etc. Dentro de este puesto se distribuyen las actividades a desarrollar de acuerdo a un orden jerárquico que se va adquiriendo con la experiencia de estos trabajadores, así, con el oficial de albañilería colabora también el ayudante de albañilería y el peón.

b) Operador de Buldozer.- Maneja la máquina de este nombre a fin de mover tierra, rocas y otros materiales a distancias cortas, para excavar canales o nivelar terrenos.

c) Carpintero de Obra Negra.- Se encarga de construir estructuras de madera, tarimas, cimbras para ser utilizadas en los colados de la construcción.

d) Oficial Colocador de Mosaicos y Azulejos.- Como su nombre lo indica, coloca mosaico, azulejo, loseta y similares usados en la construcción y decoración de casas y edificios.

e) Yesero en Construcción de Edificios y Casas Habitación.- Realiza el acabado y aplanado con yeso de muros, techos, columnas y paredes.

f) Fierro en Construcción.- Este trabajador corta, dobla, da forma, coloca y amarra varillas, alambres y alambres en una construcción, pero este trabajador frecuentemente es sustituido por el oficial de albañilería.

g) Chofer de Camión de Carga en General.- Su función consiste en manejar un camión que transporta carga en general de acuerdo a las necesidades de la obra, es el mismo oficio que realiza el chofer de camioneta de carga en general y el chofer operador de vehículos con grúa, la diferencia sólo la marca el tipo de vehículo que utilicen.

h) Oficial Electricista Instalador y Reparador de Instalaciones Eléctricas.- Su labor si requiere ciertos conocimientos técnicos, ya que es el encargado de instalar, reparar o modificar instalaciones eléctricas.

i) Oficial de Herrería.- Fabrica o repara con este material puertas, ventanas, cancelos y todas las piezas necesarias acorde al proyecto de la obra.

j) Oficial Pintor de Casas, Edificios y Construcciones en General.- Es el trabajador que aplica capas de pintura, barniz, laca o similares en interiores y exteriores para dar acabado a la obra.

k) Velador.- Realiza labores de vigilancia nocturna en toda la obra.

Estos oficios o trabajos especiales pueden extenderse, pero basta su enunciación para percatarnos de que tomando en cuenta la cantidad de obras que se construyen, se requiere de

un gran número de trabajadores obreros eventuales, y pensando a futuro, con la próxima intromisión de capital extranjero a nuestro país debido al Tratado de Libre Comercio, se preve la construcción de más obras y en consecuencia el empleo de mano de obra eventual, por ello es conveniente revisar y analizar los procedimientos de vigilancia por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social para garantizar la total incorporación a este sistema de los trabajadores eventuales de la construcción.

3. Formas de constituir la relación de trabajo en la Industria de la Construcción.

El artículo 20 de la vigente Ley Federal del Trabajo determina:

"Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario".

A diferencia de la relación de trabajo civilista en donde el contrato era importante y determinante para dar nacimiento a las obligaciones de ambas partes; en nuestra Ley Federal del Trabajo con espíritu eminentemente social se protege a la clase trabajadora toda vez que no es indispensable el contrato escrito para que exista la relación entre patrón y trabajador

con la consecuente obligación de éstos para cumplir con los actos derivados de la relación, ésto es, la obligación del trabajador para desempeñar eficazmente su trabajo y la del patrón para retribuirle en los términos que fijan las leyes.

En el último párrafo del mencionado artículo 20 se puntualiza que la prestación de un trabajo produce los mismos efectos que un contrato celebrado. Para dar nacimiento a los derechos y obligaciones a cargo de patrón y trabajador basta la existencia de una relación entre los mismos con tal carácter, es decir, la presencia de un acuerdo de voluntades para obligarse mutuamente, acuerdo que puede manifestarse a través de un contrato escrito o de un simple acuerdo verbal o tácito.

Podemos distinguir como elementos básicos de la relación de trabajo:

a) El trabajador.- Es la persona física que desarrolla la actividad contratada, las personas jurídicas o colectivas no pueden considerarse como trabajador.

b) El patrón.- Definido por el artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo, es la "persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores", las personas jurídicas o colectivas sí pueden obligarse como patrones.

c) La prestación de un servicio personal y subordinado.- Es el objeto de la relación de trabajo, la actividad que debe realizarse por la cual se necesita contratar a una o varias personas que la desarrollen; este servicio debe ser prestado en forma personalísima, por conducto directamente de la persona contratada para ello y lo cual conlleva el carácter subordinado con que se presta, situación a la que ya nos hemos referido en el punto 1 de éste capítulo.

d) El pago de un salario.- Podemos decir que es la contraprestación que recibe el trabajador a cambio de la prestación de sus servicios, en este elemento debe incluirse las prestaciones que debe percibir el trabajador derivadas de su incorporación al Seguro Social.

La relación de trabajo en la Industria Mexicana de la Construcción puede constituirse en atención a la forma de contratación y a la duración de la relación.

Se distinguen dos formas de contratación:

a) Por escrito, a través de un contrato en el que constan las condiciones en que ha de desarrollarse la relación laboral, que deberá contener como mínimo los requisitos establecidos por el artículo 25 de la Ley Federal del Trabajo.

b) De manera verbal.- Aún sin la existencia de un contrato escrito que obligue a patrón y trabajador se configura la relación laboral, como lo indica el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo, por la simple presencia de una persona que presta un trabajo personal subordinado, y de otra que lo recibe y otorga a cambio un salario, en estos casos la contratación se efectúa por el acuerdo de las voluntades de dos personas que verbalmente se obligan a considerarse como patrón y trabajador respectivamente dando nacimiento a los derechos y obligaciones que con ello les deviene. La mayoría de trabajadores de la construcción son contratados de esta forma, sobre todo los obreros o trabajadores eventuales.

Por la duración de la relación de trabajo la Ley Federal del Trabajo en su artículo 35 estipula tres formas de contratación: a) Para obra determinada; b) Para tiempo determinado; c) Por tiempo indeterminado.

Inicialmente la relación de trabajo debe constituirse por tiempo indeterminado, si ésto fuese posible en la Industria de la Construcción contribuiría a reducir el desempleo en nuestro país, porque un gran sector poblacional se dedica a trabajar en las obras de construcción, estos trabajadores no necesitarían andar buscando de obra en obra un lugar donde ser empleados, tendrían garantizado un ingreso permanente, pero por la naturaleza misma de esta industria no es posible para los patronos mantener dichas situaciones porque no siempre tienen a

su cargo la construcción de una obra, y si la tienen no es siempre de la misma dimensión o características; mantener contratados permanentemente a un número determinado de trabajadores implicaría un gasto excesivo que redundaría en el menoscabo y en casos extremos en la desaparición sobre todo de las pequeñas y medianas empresas constructoras, pues su capacidad económica es limitada no pudiendo subsistir en las temporadas en que no tuviesen obras concesionadas o contratadas.

Para establecer una relación de trabajo por tiempo u obra determinada es menester acreditar la necesidad de ello por la naturaleza misma del tipo de trabajo, de lo contrario y a falta de estipulación expresa se entenderá constituida por tiempo indeterminado.

La forma común de contratar a los trabajadores que no son de planta en la industria de la construcción es para obra determinada.

El contrato para obra determinada surge porque no es posible fijar un tiempo determinado de duración, cuando un trabajador había sido contratado por un tiempo determinado y por causas ajenas a la voluntad del patrón la obra se concluía o suspendía antes del tiempo programado representaba un gran problema sobre todo económico para el patrón; al respecto dice Mario De la Cueva "no era posible fijar un plazo fijo de

duración, pues aún cuando los constructores de obra programaran seis meses, uno o dos años, podría ocurrir que los trabajos se prolongaran por un tiempo mayor".⁽³⁵⁾

Por la naturaleza misma del trabajo en la construcción se justifica la contratación de trabajadores para obra determinada, la duración de la relación de trabajo se limita a la conclusión de la obra, sería ilógico y no redituable para el patrón contratar trabajadores por tiempo determinado o por tiempo indeterminado; en el primer caso debido a que el tiempo estimado para realizar una obra puede modificarse por causas administrativas no previstas, de permisos, de abastecimientos de materiales, etc., y en el segundo caso por las razones ya expuestas.

En la contratación para obra determinada que realiza la industria de la construcción existe una figura especial y muy común que es la subcontratación.

Por la diversidad de trabajos requeridos en una construcción, las empresas constructoras obtienen por concurso la realización de una obra determinada y para desarrollarla contratan servicios de los llamados contratistas o subcontratistas, a quienes les confían el desarrollo de una

(35) DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, 6a. ed., Porrúa, México, 1991, pág. 466.

parte de la obra, misma que deberá concluirse en un plazo determinado; para ello el contratista o subcontratista emplea al número necesario de trabajadores para estar en posibilidad de entregar la obra en el tiempo pactado; conviene analizar el carácter atribuible a esta figura.

El artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo dispone: "Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél lo será también de éstos", en este caso el primer trabajador mencionado lo sería el contratista o subcontratista y aunque su trabajo sólo consiste en contratar a quienes verdaderamente realizan la obra, no puede considerarse como intermediario cuya definición la establece el artículo 12 de la Ley Federal del Trabajo "Intermediario es la persona que contrata o interviene en la contratación de otras para que presten servicios a un patrón".

Aun cuando la misma ley en su artículo 13 expresa: "No serán considerados intermediarios, sino patronos, las empresas establecidas que contraten trabajos para ejecutarlos con elementos propios suficientes para cumplir las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores...", en el caso de los contratistas o subcontratistas que no contratan trabajos para ejecutarlos con elementos propios, no pueden considerarse intermediarios y por lo tanto deben responsabilizarse conjunta y solidariamente con la empresa contratante, frente a los trabajadores y responder, en su caso, de los pagos y

prestaciones a que tiene derecho, en consecuencia son los responsables directos de incorporar a todos los trabajadores a su cargo al seguro social.

Los trabajadores de la construcción a quienes hemos venido refiriéndonos con mayor interés son los que trabajan físicamente en la obra, ellos son contratados para una obra determinada, al concluirse se da por terminada su relación de trabajo; posteriormente al integrarse a otra obra se configura una nueva relación laboral independientemente de que el trabajo se ejecute para la misma empresa o para otra, por estas razones para nosotros estos trabajadores adquieren el carácter de eventuales.

Generalmente se ha dicho que el trabajo eventual no cumple los requisitos del trabajo de planta, no constituye una necesidad permanente de la empresa y en consecuencia cumple actividades ocasionales; en el sentido de la ley los trabajadores eventuales son regulados por los principios destinados a las relaciones de trabajo por tiempo u obra determinados porque pueden cumplir actividades ocasionales aún cuando permanezcan contratados permanentemente por obtener contrataciones seguidas, dichas contrataciones integran una relación laboral distinta a las demás y la permanencia aludida no está asegurada.

4. Derecho del trabajador de la construcción a ser incorporado al seguro social

La persona que labora para la industria de la construcción, independientemente del acto que dé origen a su relación laboral o del tiempo que dure la misma, adquiere, por el sólo hecho de prestar sus servicios a otra persona a cambio de una retribución, el carácter de trabajador y con ello la suma de derechos y obligaciones inherentes a los de su clase.

El reconocimiento a la dignidad del hombre ha sido plasmada en múltiples documentos creando sistemas de protección con el fin último de asegurar, en primer término, su supervivencia; posteriormente, para procurar que durante su vida y mediante el aprovechamiento adecuado de los recursos que la naturaleza ha proporcionado, se relacione libre y felizmente con sus semejantes.

Uno de tantos documentos es la Declaración Universal de Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 con el ideal de promover la libertad, la justicia y la paz en el mundo, reconociendo precisamente la dignidad, igualdad e inalienabilidad de los derechos de los seres humanos.

En esta declaración se consagra como derecho fundamental del hombre la seguridad social, el derecho a tener garantizada

una subsistencia digna; al efecto los artículos 22 y 25 de la mencionada declaración expresan el ideal del hombre en esta materia:

" ARTICULO 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad... ARTICULO 25. 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social." (24)

(36) BURGDA, Ignacio. Las Garantías Individuales, 20a.ed., Porrúa, México, 1986, pág. 738.

La declaración citada es ejemplo del interés que se tiene y que debemos tener todos los hombres en promover las acciones necesarias para hacer efectivo el derecho de los individuos a la seguridad social.

En nuestro sistema jurídico mexicano, la Ley Suprema consagra un mínimo de derechos bajo el nombre de garantías individuales expresadas literalmente en los primeros veintinueve artículos de la Constitución; en esos artículos no está comprendido el derecho a la seguridad social, sin embargo consideramos que al contemplarse como garantía individual la libertad de trabajo (artículo 5o. constitucional) su necesaria vinculación con el derecho a la seguridad social (artículo 123 fracción XXIX constitucional) eleva a éste último a la misma categoría de garantía individual.

Es a través de la relación de trabajo como ha podido concretizarse la posibilidad de proteger al ser humano, ante las contingencias de la vida; en un Estado ideal la población total debía estar protegida por servicios eficaces de seguridad social independientemente de que tuviesen o no una relación de trabajo, sin embargo al no ser posible, ya representa un importante avance el hecho de que una relación laboral dé nacimiento a un derecho de carácter público, obligatorio, irrenunciable, inalienable como es el derecho a la seguridad social, que en el caso de los trabajadores de la construcción es proporcionado por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

La importancia que tiene el Derecho del trabajador a ser incorporado al Seguro Social derivado de una obligación imputable al patrón ha quedado expresada en la siguiente ejecutoria:

" Seguro Social. Interpretación de los Artículos 10. a 40. y 135 de la Ley de 1959.

Art. 274. El Seguro Social constituye un servicio público de carácter obligatorio y aplicación inmediata, entre una persona vinculada a otra por una relación de trabajo, de tal manera que no es menester que el trabajador de un patrón requiera los servicios que el Instituto Mexicano del Seguro Social pueda prestar en las diversas ramas de los seguros, para que se actualice la obligación de pagar las cuotas obrero-patronales, porque dichas cuotas del régimen del seguro social obligatorio, al igual que las primas de un seguro cualquiera son la contraprestación de la cobertura de un riesgo que puede o no llegar a realizarse, ya que en los términos de ley, ello no constituye una excepción para omitir la obligación de pagar las cuotas relativas. Y porque son, además, una contribución de derecho público de origen gremial o profesional, a cargo del patrón, que hallan su apoyo legal en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Carta Magna y su reglamentaria (Jurisprudencia 103, contenida a fojas 224, de la Primera Parte, última Compilación).

Amparo directo 32/77. Hangar Principal, S.A. 17 de febrero de 1977. Unanimidad de votos. Del Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa. Ponente: Juan Gómez Díaz. Secretaria: María Soledad Hernández de Mosqueda." (37)

En nuestro criterio convendría desligar el Derecho a la Seguridad Social de la libertad de trabajo, regulándolo en un precepto específico con el rango constitucional que tienen las garantías individuales; al respecto en alguna ejecutoria como la que a continuación transcribimos ya se ha asentado la distinción entre el derecho del ser humano a su salud y bienestar y las prestaciones derivadas de una relación de trabajo:

"Seguro Social, las cuotas a cargo del patrón y en beneficio de sus trabajadores, no constituyen una prestación que se entregue al trabajador por su trabajo. Como no sólo los trabajadores son quienes se benefician del Régimen de Seguridad Social que imparte el Instituto Mexicano del Seguro Social, según el artículo 12 de la Ley que creó este Organismo, ello implica que esta prestación no tiene como fuente directa el trabajo que se preste, sino como lo señala el artículo 2o. de la propia Ley, su objeto es garantizar el derecho humano a la

(37) Ley del Seguro Social, comentada por Javier Moreno Padilla, op.cit. pág. 740.

salud y bienestar de las personas que forman el núcleo familiar del asegurado. Por tanto, las cuotas que cubre el patrón al Instituto Mexicano del Seguro Social en beneficio de sus trabajadores no constituyen una prestación que se entregue al trabajador por su trabajo, en los términos del artículo 84 de la Ley Laboral. Ejecutoria: Informe 1984, 2a. parte, 4a. Sala, Tesis 79, pp.63 y 64."⁽³⁸⁾

El derecho del trabajador de la construcción a ser incorporado al Instituto Mexicano del Seguro Social tiene su fundamento en la Ley del Seguro Social de manera particular en el artículo 12, dicha Ley a su vez encuentra su fundamento en nuestra Ley Suprema, en el artículo 123 fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de manera particular, para los trabajadores hacia quienes se ha enfocado el presente trabajo, en el Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los trabajadores de la Construcción por obra o tiempo determinado.

5. Capitales Constitutivos

Un capital constitutivo es la cantidad determinada por el Instituto, que debe pagar aquel patrón que teniendo trabajadores a su servicio y estando obligado a asegurarlos

(38) Ley Federal del Trabajo, comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, op. cit., pág. 871 y 872.

contra riesgos de trabajo, no lo hiciere, o bien cuando dicho patrón asegure a sus trabajadores de tal forma que se disminuyan las prestaciones a que tienen derecho.

Para el profesor Alberto Briceño Ruiz, en el primer supuesto se fincará un capital constitutivo total por haber omitido la inscripción, debiéndose pagar íntegramente el monto calculado por el Instituto con base en los servicios prestados al trabajador que sufre un riesgo de trabajo. En el segundo supuesto el capital constitutivo será diferencial y se integrará por la suma necesaria para completar las prestaciones que le correspondan conforme a la ley. (39)

De acuerdo al artículo 19 de la Ley del Seguro Social los patrones tienen obligación de inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social comunicando altas, bajas, modificaciones de salarios y demás datos relativos, en un plazo no mayor de cinco días; tratándose de patrones de la construcción éstos deben entregar a cada trabajador una constancia de trabajo con los datos relativos al número de días trabajados y salario percibido; en la práctica esta constancia nunca se expide porque los trabajadores tampoco la solicitan debido a su falta de información al respecto.

(39) BRICEÑO RUIZ, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, op. cit., pág. 166.

Si dentro del plazo de cinco días concedido por la ley para dar de alta a los trabajadores ante el IMSS ocurriese un accidente al trabajador; el patrón no queda eximido del fincamiento de un capital constitutivo.

Consideramos que el establecimiento de capitales constitutivos debe tener como finalidades las siguientes:

a) Eliminar obstáculos que impidan otorgar a la población los servicios a que tiene derecho por su propia naturaleza.

b) Recuperar al Instituto los gastos no previstos erogados con motivo del otorgamiento de prestaciones a un trabajador no inscrito o afiliado, con datos falsos.

c) Imponer una sanción al patrón que por negligencia o intención omita cumplir en sus términos con su obligación de incorporar a los trabajadores a su servicio al IMSS.

En este entendido el capital constitutivo no debe condicionarse a la obligación del patrón de asegurar a sus trabajadores contra riesgos de trabajo sino contra todas las ramas de aseguramiento, de tal forma que si solicitare los servicios del IMSS por una enfermedad no profesional sin estar incorporado, si se le otorgare con el correspondiente fincamiento de capital constitutivo al patrón por su incumplimiento.

El artículo 86 de la Ley del Seguro Social señala las prestaciones que pueden ser consideradas para la integración de los capitales constitutivos y son: asistencia médica; hospitalización, medicamentos y material de curación; servicios auxiliares de diagnóstico y de tratamiento; intervenciones quirúrgicas; aparatos de prótesis y ortopedia; gastos de traslado del trabajador accidentado y pago de viáticos en su caso; subsidios pagados; gastos de funeral en su caso; indemnizaciones globales en sustitución de la pensión que corresponda al trabajador cuando la valuación definitiva determine una incapacidad hasta del 15%; y valor actual de la pensión.

El Instituto Mexicano del Seguro Social al fincar un capital constitutivo toma en cuenta además de las prestaciones que otorgó ya señaladas, las cuotas no pagadas y los recargos moratorios al seis por ciento anual, para tal efecto actualiza el monto de las cuotas que en términos financieros es el valor actual o presente de acuerdo a la tasa de inflación.

Los capitales constitutivos son fincados por el Instituto Mexicano del Seguro Social a través de su Subdirección General Jurídica, concretamente por la Jefatura de Servicios Legales y la Jefatura de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Para que el Instituto pueda imponer un capital constitutivo se requiere previamente el otorgamiento de

prestaciones al trabajador, para ello es menester que este último así lo solicite, en donde nos enfrentamos al problema de la falta de información que tienen los trabajadores respecto a que pueden ser aliviados por el IMSS cuando sufran un riesgo de trabajo aún cuando no estén afiliados; el segundo problema lo constituye el hecho de que el Instituto efectivamente proporcione la atención requerida por el trabajador, en este caso no dudamos en que el Instituto otorgue la atención adecuada ante una situación de emergencia total en que se encuentre en peligro la vida del trabajador no inscrito, pero cuando el motivo es por ejemplo una enfermedad profesional y ante el exceso de trabajo que se tiene, el IMSS dará prioridad a sus afiliados, por lo que consideramos necesario promover mayor vigilancia en la incorporación de trabajadores al seguro social así como ampliar el financiamiento de capitales constitutivos a los supuestos de incumplimiento del patrón de asegurar a sus trabajadores en todas las ramas de aseguramiento.

CAPITULO IV

EL SEGURO OBLIGATORIO

DE LOS TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCION

1. Reglamentación del seguro obligatorio de los trabajadores de la construcción

Es propósito fundamental de nuestra Carta Magna en materia de seguridad social el que llegue a toda la población, sobre todo a los más necesitados, pero ante la imposibilidad principalmente administrativa y económica este proyecto ha tenido que realizarse paulatinamente, en la actualidad no se ha cumplido en forma total.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Lic. Miguel De la Madrid Hurtado se comprometió a promover acciones a fin de que la población total que tuviese una relación de trabajo se incorporara al sistema de seguridad social.

En tales circunstancias y tomando en cuenta la adicionada fracción V bis del artículo 19 de la Ley del Seguro Social según la cual los patrones dedicados permanente o esporádicamente a la construcción deben proporcionar a cada trabajador una constancia por escrito del número de días trabajados y el salario percibido, además de asentar expresamente la obligación de estos patrones de cubrir las cuotas obrero-patronales, el 14 de noviembre de 1985 el mencionado presidente expidió el Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los Trabajadores de la Construcción por Obra o Tiempo Determinado para entrar en vigor el 4 de enero de 1986 y con el propósito final de evitar que los patrones eludan el cumplimiento de sus obligaciones con respecto a los trabajadores contratados por obra o tiempo determinado, quienes siempre han quedado desprotegidos por omisión en cuanto a su afiliación.

El Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los Trabajadores de la Construcción por Obra o Tiempo Determinado se integra de un total de 25 artículos mas 3 transitorios, distribuidos en siete capítulos de la siguiente forma:

Dentro del capítulo I denominado "Generalidades" se enuncia expresamente quiénes son considerados sujetos de derechos y obligaciones para el reglamento y son:

a) Los trabajadores que prestan servicios en la actividad de la construcción contratados por obra o tiempo determinado.

b) Las personas físicas o jurídicas dedicadas en forma permanente o esporádica a la actividad de la construcción, sean propietarios de las obras de construcción, contratistas o subcontratistas.

Los contratistas son las personas contratadas por el propietario de una obra para que con elementos propios lleven a cabo obras de construcción a precio alzado o por el sistema de precios unitarios, para ello contratarán por sí mismos a los trabajadores que necesiten.

Los subcontratistas de igual forma, cuentan con elementos propios pero el contrato respectivo lo celebran con los contratistas y se encargan de ejecutar una o varias partes de la obra.

Quedan exceptuados de las obligaciones y derechos consignados en el reglamento, los propietarios que por sí solos realicen sus obras de construcción o bien cuando en forma común con otras personas lo efectúen, siempre que por ello no obtengan retribución alguna.

El capítulo II denominado "De la Afiliación", consigna la obligación y forma en que los patronos deben registrar a sus

trabajadores al seguro social, los datos que deben contener las constancias de trabajo a que se refiere el artículo 19 fracción V bis de la Ley del Seguro Social, así como la obligación de contar con un medio de control que pueden ser nóminas, listas de raya, tarjetas de control de percepciones, etc., con los datos necesarios para una mejor identificación de los trabajadores, registros que deben conservarse durante cinco años.

Asimismo, se crea la posibilidad de sustituir los avisos de alta, baja y modificación de salario y la constancia de trabajo que debe otorgarse al trabajador por un solo formato proporcionado por el Instituto, llamada "Comprobante de Afiliación-Vigencia", en el que se reúnen tanto datos del patrón y de la obra, como los del trabajador.

En el capítulo III llamado "Del Registro e Incidencias de la Obra", se asienta la obligación ineludible de los patrones de registrar ante el Instituto la obra a realizar, esto se interpreta en el sentido de que en forma previa a su inicio, cuando se tengan los datos necesarios, debe registrarse ante el Instituto, de no ser así, cuenta con un plazo de cinco días posteriores a su inicio para registrarla; asimismo, si existiesen incidencias en la obra, los avisos relativos deben presentarse al Instituto en un plazo de cinco días.

Como un reconocimiento, el Instituto puede otorgar, a solicitud del patrón, una constancia de cumplimiento, siempre y cuando éste haya cumplido oportunamente con sus obligaciones derivadas de la Ley del Seguro Social y del Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los Trabajadores de la Construcción por Obra o Tiempo Determinado.

El capítulo IV es llamado "De la Determinación y Pago de Cuotas"; éste inicia asentando la obligación de los patrones de formular su liquidación bimestral para el pago de cuotas obrero-patronales, esta obligación puede cumplirse llenando la forma denominada "Comprobante de Afiliación-Vigencia" en donde deben asentarse los datos laborales del trabajador como días de salario devengado y percepciones del trabajador; una vez llenada y entregada la forma, la obligación de pagar cuotas obrero-patronales se diferirá hasta el periodo de pago del siguiente bimestre; esto se ha hecho con el propósito de simplificar los trámites administrativos, de tal forma que una vez conocida la información proporcionada por los patrones, el Instituto les dará a conocer el monto de sus obligaciones. El Instituto tiene la facultad para determinar el monto de cuotas obrero-patronales cuando un patrón incumpla con sus obligaciones, aplicando para ello el procedimiento detallado en este capítulo que contiene básicamente los siguientes puntos:

a) Con base en el volumen de construcción y en el tiempo probable de su realización se calculará el monto total de mano

de obra empleada y se dividirá entre el número de días que comprenden el período de construcción, a fin de determinar el importe de la mano de obra diaria.

b) El importe de la mano de obra diaria se multiplicará por el número de días que correspondan a cada bimestre no cubierto para obtener el monto de los salarios base de cotización bimestral.

c) A los salarios base de cotización se aplicarán los porcentajes que por cuotas obrero-patronales deban cumplirse y de esta forma se obtendrán los montos a cubrir.

De acuerdo al capítulo V denominado "De la vigencia de Derechos" los trabajadores y sus beneficiarios tienen derecho a recibir las prestaciones en dinero y en especie que otorga el Instituto, con la presentación del Comprobante de Afiliación-Vigencia, por un período de quince días naturales a partir de la fecha de su expedición, posteriormente deberá exhibir la constancia de pago que se le hubiese expedido.

El capítulo VI llamado "De las Prestaciones en Dinero" es una guía para determinar la cuantía de las prestaciones en dinero así como los requisitos para determinar cuándo se tiene derecho a su otorgamiento.

En el capítulo VII denominado "Del Incumplimiento de las Obligaciones", para los casos de incumplimiento por parte de los patrones, se remite a las sanciones establecidas en la Ley del Seguro Social, sin perjuicio de la exigibilidad que realice el Instituto de las cantidades que se le adeuden por concepto de cuotas obrero-patronales omitidas, recargos, capitales constitutivos, así como de las penas que impongan las autoridades judiciales por responsabilidad penal.

2. Requisitos para incorporar a un trabajador de la construcción al Seguro Social

El requisito fundamental para incorporar a un trabajador de la construcción al seguro social es el hecho de encontrarse ligado a otra persona por una relación de trabajo, este supuesto se actualiza desde el momento en que un trabajador se obliga a prestar sus servicios relacionados con la creación, constitución, instalación, conservación, reparación, demolición o modificación de inmuebles o con la instalación o incorporación a ellos de bienes muebles, en favor de otra persona física o jurídica colectiva y obteniendo por esto una remuneración.

Con fundamento en el artículo 123 fracción XXIX constitucional, en los artículos 12 y 13 de la Ley del Seguro Social, así como en el Reglamento del Seguro Social Obligatorio

para los Trabajadores de la Construcción por Obra o Tiempo Determinado, por el solo hecho de encontrarse vinculado a un patrón por virtud de una relación de trabajo, el trabajador de la construcción contratado por una obra o tiempo determinado debe ser incorporado al régimen de seguridad social, inscribiéndolo ante el Instituto Mexicano del Seguro Social obligatoriamente en los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; en caso de existir una trabajadora de la construcción por obra o tiempo determinado, tendrá derecho a que se le incorpore al seguro de guarderías para hijos de aseguradas.

Los requisitos para que un trabajador asegurado tenga derecho a percibir los servicios proporcionados por el IMSS en cada rama de seguro ya han quedado especificados en el capítulo II del presente trabajo.

Por su parte, los patrones que ocupen trabajadores por un tiempo u obra determinados deben registrarse y registrar a sus trabajadores ante la oficina del Seguro Social que corresponda al domicilio de la obra, ante la oficina de Servicios de Afiliación-Vigencia de Derechos.

Para efectuar el registro patronal, estos patrones deben llenar el formato IMSS (3) 10, llamado Aviso de Inscripción de Patrón que ocupa Trabajadores Eventuales o Temporales Urbanos

(Industria de la Construcción) y debe presentarlo con los siguientes documentos: identificación con firma del patrón o su representante legal, comprobante de domicilio (personas físicas) y acta constitutiva de la sociedad (personas jurídicas o colectivas). En el formato IMSS (3) 10, debe indicarse la siguiente información: nombre del patrón, ubicación de las oficinas del patrón, indicación de si ocupa subcontratistas o no, número de registro patronal en caso de que dicho patrón ya esté inscrito en el régimen del seguro social, actividad de la empresa, fecha de iniciación de la obra, número de trabajadores que registra inicialmente, lugar, fecha y firma.⁽⁴⁰⁾

Al mismo tiempo de registrarse el patrón, debe llenar y entregar el formato para la inscripción de empresas en el seguro de riesgos de trabajo a excepción de las personas que construyan su propia casa habitación.

Asimismo, los patrones deben registrar sus obras en el IMSS dentro de los cinco días hábiles siguientes al inicio de los trabajos, ante las oficinas administrativas correspondientes (área de control de obras) a través del llenado y entrega de la forma SEC-02 denominada Aviso de Registro de Obra, mas la licencia de construcción y planos de

(40) CAMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION E INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, Cuaderno de Orientación Sistema Eventuales de la Construcción, op. cit., pág. 12.

la obra en los casos de obra privada, o del contrato de la obra u orden de trabajo en los casos de obra pública; los datos a llenar en esta obra son: número de registro ante la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC), nombre, denominación o razón social, domicilio legal, ubicación de la obra, tipo de obra, fecha de inicio, duración probable y posible fecha de terminación de la obra, total de comprobantes solicitados, total de jornadas a utilizar, documentación comprobatoria de la obra exhibida, costo total de la obra, superficie a construir, lugar, fecha y firma del patrón o representante legal.⁽⁴¹⁾

Una vez registrada la obra, el Instituto proporciona a los patrones los comprobantes de Afiliación-Vigencia solicitados, sustituyéndoselos bimestralmente por otro nuevo mientras subsista la relación de trabajo. Estos comprobantes son expedidos en dos formas, la forma SEC-06 es para el patrón y la SEC-07 es el comprobante del trabajador; ambas formas contienen los datos del patrón, de la obra y el número de afiliación del trabajador, la forma SEC-07 contiene además la firma o huella digital del trabajador y la del patrón o representante, la SEC-06 incluye además el resumen bimestral, es decir, el año, bimestre correspondiente, los días de salario, las percepciones base de cotización y la firma del patrón o representante.⁽⁴²⁾

(41) Ibidem pág. 15 y 16.

(42) Ibidem pág. 21 y 22.

Cuando las obras se ejecuten a través de subcontratistas, los patrones deberán avisarlo al Instituto a través del Aviso de Subcontratación, forma SEC-02 A, y a su vez los subcontratistas que empleen trabajadores por obra o tiempo determinado deben presentar al Instituto el Aviso de Registro de Subcontratistas, forma SEC-02 B con los siguientes datos: nombre, denominación o razón social, número de registro patronal, domicilio legal, ubicación de la obra, costo de la mano de obra, fecha de inicio, duración probable, total de comprobantes solicitados, total de jornadas a utilizar, fase de la obra subcontratada, costo de la fase, registro de obra del contratista, documentación comprobatoria exhibida, lugar, fecha y firma del subcontratista.⁽⁴³⁾

Estos son en general los requisitos que debe cubrir un patrón para incorporar al IMSS a sus trabajadores de la construcción contratados por obra o tiempo determinado, en virtud de que todos los trámites necesarios son realizados a instancia del patrón a través de los avisos correspondientes gran parte de estos trabajadores no son incorporados, por ejemplo en el caso de los subcontratistas establecidos legalmente puede suceder que declaren tener menos trabajadores a su cargo que los realmente contratados, o bien que registren menos obras de las que en realidad tengan.

(43) Ibidem pág. 27 y 29.

3. Plazos para inscribir a trabajadores de la construcción al Instituto Mexicano del Seguro Social

De acuerdo al artículo 19 de la vigente Ley del Seguro Social, los patrones están obligados a registrarse y a inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social en un plazo no mayor de cinco días contados a partir de la fecha en que se inicie la obra o en su caso de la fecha en que sea contratado el trabajador, quedando inscrito desde ese momento con el salario base de cotización que perciba al momento de su afiliación.

El mismo plazo se observará para dar los avisos de baja o modificación de salario de los trabajadores, así como de terminación, suspensión, reanudación o cancelación de la obra, todo esto para efectos de la vigencia de derechos de los trabajadores así como para el cómputo de semanas cotizadas.

4. Obligaciones del patrón en materia de seguridad social respecto a trabajadores de la construcción.

De manera general, el patrón de la construcción por tener a su servicio personal subordinado vinculado a él por una relación de trabajo, tiene la obligación de proporcionarle los medios necesarios para garantizar su subsistencia y la de su

familia, siempre acorde al tipo y cantidad de trabajo desempeñado por el trabajador.

Un importante y fundamental medio para garantizar esa subsistencia es otorgándole el acceso a los medios de protección social a través de su incorporación al IMSS. La obligación general del patrón de la construcción en materia de seguridad social con respecto a los trabajadores a su servicio es la incorporación que de ellos debe efectuar ante el Instituto Mexicano del Seguro Social; esta obligación se traduce en diversos actos que de manera obligatoria debe llevar a cabo el patrón para cumplir totalmente con el deber de proporcionar seguridad social a sus trabajadores; podemos citar como principales obligaciones las de:

a) Presentar al Instituto el aviso de inicio de una obra.

b) Registrarse en el Instituto con el carácter de patrones que se dedican permanente o esporádicamente a la construcción con trabajadores a su servicio, contratados para obra o tiempo determinado.

c) Llevar registros con los datos de la obra y de los trabajadores, que pueden consistir en nóminas, listas de raya, tarjetas individuales de percepciones, recibos, etc.

d) Presentar al Instituto los avisos de inscripción y baja de los trabajadores que contraten, o de modificación de su salario.

e) Expedir a los trabajadores que contraten, una constancia de trabajo con los datos personales del trabajador de la obra, así como el salario percibido.

f) Informar al Instituto bimestralmente los días laborados y las percepciones de sus trabajadores.

En caso de incumplimiento, los patrones están obligados a cumplir con las sanciones aplicadas por el Instituto o las autoridades judiciales correspondientes.

5. Incorporación de trabajadores de la construcción al régimen obligatorio del seguro social

La incorporación al seguro obligatorio de los trabajadores eventuales de la construcción contratados por tiempo u obra determinada se realiza fundamentalmente por medio de avisos efectuados por los propios patrones al Instituto.

Hemos mencionado que el patrón al iniciar una obra tiene como obligación el registro de la misma, de él como patrón y de sus trabajadores; con ésta el Instituto se propone controlar la

incorporación obligatoria de trabajadores a su sistema de seguridad social.

Podemos resumir el proceso de incorporación de los trabajadores de la construcción al régimen obligatorio del seguro social en los siguientes puntos:

a) Todos los patrones, sean propietarios de obras de construcción, contratistas o subcontratistas, al iniciar una obra tienen obligación de comunicar tal circunstancia al Instituto y proceder de esta forma al registro de la obra, a su registro como patrón y al de sus trabajadores mediante la afiliación correspondiente.

b) El aviso o registro indicado en el inciso anterior debe realizarse en la delegación del Instituto Mexicano del Seguro Social que corresponda de acuerdo a la ubicación de la obra.

c) En caso de incumplimiento del patrón para registrar su obra, el Instituto primeramente lo exhorta o invita a registrar su obra; si el patrón hace caso omiso a esta invitación, el Instituto efectuará un requerimiento de registro y pago de cuotas adeudadas y ante una nueva negativa a cumplir por parte del patrón el Instituto en uso de sus facultades calculará el monto de las cantidades debidas más los recargos correspondientes, hecho lo cual será notificado al patrón incumplido comunicándole que cuenta con un plazo de quince días

hábiles para enterar la liquidación realizada por el Instituto o en su caso exprese las aclaraciones que considere procedentes.

d) Ante la negativa total del patrón para realizar los pagos de cantidades adeudadas, en último término el Instituto aplicará el procedimiento administrativo de ejecución.

Es pertinente destacar que todas las personas que realicen una actividad de construcción tienen obligación de dar el aviso correspondiente al Instituto, así por ejemplo el propietario de una obra de construcción destinada a su habitación aún cuando no emplee trabajadores remunerados, debe dar el aviso correspondiente al Instituto quien en este caso lo eximirá del pago de cuotas obrero-patronales y de los registros que procedan.

El sistema de vigilancia y control que ejerce el Instituto para detectar obras de construcción con trabajadores asalariados no asegurados es realizado por dos vías:

1) A través de censores que recorren las calles para detectar obras no registradas o posibles datos falsos proporcionados al Instituto sobre todo con respecto al número de trabajadores eventuales de la construcción; estos censores son personal del Instituto adscritos a la Oficina de la

industria de la construcción dependiente de la Tesorería General.

Anteriormente este control provenía de la Subdirección General de Finanzas por conducto de su Jefatura de Afiliación y concretamente de la Subjefatura de Afiliación Vigencia de Derechos la cual controlaba al departamento denominado Sistema Eventuales de la Construcción; ahora, a partir de octubre de 1992 por cambios debidos a la política de modernidad propuesta por el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari; este departamento Sistema Eventuales de la Construcción pasó a la Tesorería del Instituto.

2) La segunda forma para detectar la falta de aseguramiento de trabajadores eventuales de la construcción es recabando información proporcionada principalmente por las dependencias del sector público, quienes comunican datos sobre la cantidad de obra pública autorizada; por el sector privado a través de la CNIC que da a conocer las obras privadas o de concursos de obra pública que realizan sus empresas afiliadas; o a través de las Delegaciones del DDF, Municipios o Estados que indican el total de licencias para construir expedidas.

La anterior información normalmente es solicitada por el Instituto a estas dependencias por medio de oficios que pueden dirigirse cada mes; sin embargo, este tiempo no es regla general para el IMSS de tal forma que puede darse el caso de

que en un periodo considerable no se solicite tal información y en consecuencia al guiarse sólo con datos proporcionados por los censores deviene la falta de control y vigilancia en la incorporación al seguro social de trabajadores de la construcción contratados por obra o tiempo determinado.

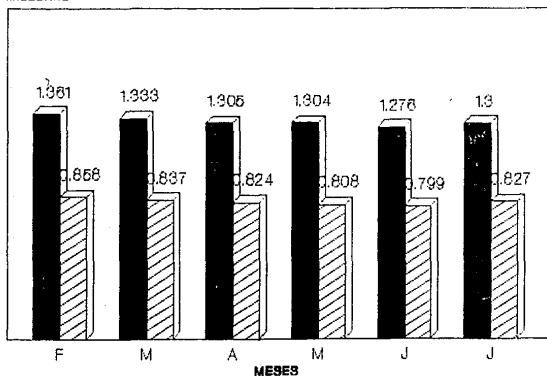
Si bien los trabajadores pueden por sí mismos acudir al Instituto para solicitar su incorporación indicando la obra en que estén contratados, por falta de información, por el temor a ser despedidos o simplemente "por no tener problemas" no acuden a solicitar la seguridad social a que tienen derecho por lo que consideramos que realizando una labor más amplia por parte del Instituto, proporcionando información real de la forma en que pueden tener acceso a los servicios de seguridad social que presta, puede lograrse un gran aumento en el aseguramiento de trabajadores eventuales de la construcción.

Como se observa en la siguiente gráfica el total de asegurados eventuales de la construcción representa más de la mitad del total de trabajadores eventuales del país afiliados al IMSS, pues mientras que en el mes de julio de 1992 el total de trabajadores eventuales del país asegurados fue 1'299,506 en el mismo mes el número de asegurados eventuales de la construcción fue de 827,442.⁽⁴⁴⁾

(44) IMSS, Informe mensual población derechohabiente, México, julio 1992, pág. 22.

ASEGURADOS EVENTUALES DE LA CONSTRUCCION EN RELACION AL TOTAL DEL PAIS 1992.

MILLONES



TOTAL
 CONSTRUCCION

GRAF.1 FUENTE: INFORME MENSUAL POBLACION DERECHAHABIENTE JULIO 1992 IMSS.

Aún con los datos estadísticos proporcionados por el IMSS, consideramos que el número de trabajadores eventuales de la industria de la construcción asegurados no representa el total de los que en realidad tienen una relación de trabajo con un patrón de la construcción y que en consecuencia tienen derecho a ser incorporados al IMSS, sobre todo porque la forma común de constituir esta relación de trabajo es por contratistas o subcontratistas, éstos, que tienen el carácter de patrones por estar legalmente constituidos evaden fácilmente sus obligaciones de seguridad social al manifestar menor número de trabajadores de los que realmente emplean, o al no dar el aviso correspondiente al Instituto de todas las obras en que intervengan; lo mismo sucede en el caso de los "maestros de obra" que son una especie de subcontratistas que se comprometen con el propietario de la obra o con el contratista a ejecutar con elementos propios una parte de la misma; sin embargo, los elementos necesarios no son proporcionados totalmente por él, los obreros que contrata deben trabajar con utensilios propios.

6. Proyecto de un sistema de vigilancia y control de la incorporación de trabajadores de la construcción al Seguro Social

El objetivo de esta sección es intentar aportar algunas sugerencias a fin de que se controle más directa y eficazmente la incorporación al IMSS a que tienen derecho los trabajadores

de la construcción contratados por obra o tiempo determinado y que por tal circunstancia siendo eventual su relación de trabajo están trasladándose constantemente de una obra a otra, de un patrón a otro; ésto con el propósito final de hacer efectivo su derecho a la seguridad social.

Las sugerencias aportadas se concretan en los siguientes puntos:

a) Introducir en el Manual de Organización y Funcionamiento del IMSS, como una función básica de la Tesorería y específicamente de la Oficina relativa a Eventuales de la Construcción, la de recabar en forma periódica de las dependencias públicas, privadas y de las Delegaciones, Estados o Municipios la información que corresponda al número real de obras concesionadas, autorizadas o realizadas.

b) Celebrar convenios de carácter obligatorio entre el Instituto y dependencias públicas, privadas, Delegaciones del DDF, Estados o Municipios, para que manifiesten en forma inmediata cuando tengan conocimiento de la autorización o concesión que se dé para efectuar una nueva obra, proporcionando los datos relativos a ella tales como superficie a construir, número probable de trabajadores que se necesite emplear para ello; de esta forma el Instituto tendrá elementos para ampliar sus visitas de inspección a aquellas obras que no

se han registrado o que lo han hecho con datos inferiores a los preestimados por él.

c) Establecer una oficina especial de inspección y vigilancia para el Sistema Eventuales de la Construcción, con personal calificado, específicamente contratado para esta función, a fin de que diariamente obtengan del Instituto datos de todas las obras de construcción que se están realizando en su circunscripción territorial y efectuarles periódicamente visitas de inspección con relación al número de trabajadores que laboran en la obra inspeccionada; practicada la visita se compararán los datos resultantes de la misma con los que cuente el Instituto y con la preestimación elaborada por el mismo, así como con una formulada por el visitador.

d) Celebración de convenios con las autoridades correspondientes de las Delegaciones, Municipios o Estados con el fin de que la oficina encargada de expedir las licencias de construcción incluya entre sus requisitos para autorizarla, comprobante de su solicitud de registro de obra proporcionado por el Instituto con los datos referentes al número de comprobantes de Afiliación-Vigencia solicitados; asimismo, para poder tramitar este comprobante en el Instituto, deberá exhibir una copia sellada de su solicitud de licencia de construcción.

e) Incluir en la información, difusión y propaganda del Instituto, el derecho de los trabajadores eventuales de la

construcción a ser incorporados al IMSS sobre todo a través de los medios masivos de comunicación por ser la forma más accesible y de mejor comprensión para este tipo de trabajadores, dado el índice de escolaridad que la mayoría tiene; esta información deberá ser proporcionada constantemente y en forma amplia, sencilla y entendible.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La Seguridad Social por ser un derecho eminentemente social tiene su fundamento en la coexistencia humana, de tal forma que su finalidad es proporcionar a toda la población los medios necesarios que le permitan subsistir, superando las contingencias que a diario se le presenten, por tal motivo el derecho a la Seguridad Social debe ser garantizado por el poder público o Estado estableciendo en su territorio las instituciones encargadas de llevar a toda la población esta seguridad.

SEGUNDA. El desarrollo de México no implica promover la modernización tecnológica y física de sus instituciones, sino adecuar estas instituciones en pro del servicio que deben prestar a la población, de tal forma que no existe desarrollo cuando es una minoría la que controla y disfruta el progreso tecnológico y cuando la mayor parte de la población carece de los elementos indispensables para tener la vida digna y decorosa que constitucionalmente le corresponde; así, desarrollo implica igualdad de derechos y de oportunidades.

TERCERA. En México la Seguridad Social actualmente se otorga básicamente en función de la relación de trabajo existente entre patrón y trabajador, pero debe ser proporcionada en forma eficaz y obligatoria a toda la población, sin distinción alguna, independientemente de la

existencia o no de esa relación se debe proporcionar protección integral a todos los individuos; para los desempleados será entonces la opción para combatir aquellas contingencias que en materia de Seguridad Social se le presenten, para los empleados representa un complemento a su salario que le permite satisfacer en forma inmediata las necesidades básicas, sobre todo de salud, que sin un sistema organizado de seguridad social no podrían ser atendidas con el salario del trabajador.

CUARTA. La Seguridad Social tiene una organización colectiva en las instituciones encargadas de proporcionarla, basada en el principio de ayuda mutua en donde con la participación de todos sus afiliados se satisfacen las necesidades de todos, por tal motivo los programas de gobierno al planear la forma en que se organizará esa Seguridad Social resaltan que la razón de ser de todos los planes de gobierno es el beneficio colectivo, que se logra mediante la implantación de acciones tendientes a aumentar la productividad, lo que conduce al mejoramiento de su nivel de vida.

QUINTA. La relación de trabajo que tienen los trabajadores de la construcción es eventual, pues aunque su actividad no es esporádica y realmente es necesaria para el normal desarrollo de las empresas dedicadas a esta actividad, la forma de contratación por obra o tiempo determinado no les garantiza su permanencia con un patrón y no obstante laborar toda su vida para esta industria con escasos periodos de desempleo, el

constante cambio de patrón les impide conservar antigüedad con alguno de ellos y adquirir la categoría y beneficios de un trabajador de planta.

SEXTA. La industria de la construcción es una de las principales industrias generadoras de empleo en nuestro país; sin embargo, representa también una fuente creadora de inseguridad social, porque un elevado porcentaje de obreros que laboran en ella se encuentran desprotegidos en materia de seguridad social debido a que su contratación se realiza por bloques dentro de la obra y no de manera global, además de que el sistema de avisos confiado a los propios patrones para incorporar a sus trabajadores al seguro social no garantiza la total incorporación, pues aún ante la posibilidad de fincarles un capital constitutivo, ésto no representa un motivo para cumplir, ya que con frecuencia ante un riesgo de trabajo sufrido por un trabajador de la construcción, el patrón prefiere solicitar los servicios de un médico particular.

SEPTIMA. Correspondiendo al Estado el deber de proporcionar Seguridad Social a su población, la organización del seguro social para los trabajadores de la construcción debe fundarse en la particular forma de integrar su relación de trabajo emprendiendo una revisión y análisis profundo de las causas por las cuales una mayoría de este sector no está incorporado al régimen del seguro social a fin de emprender las acciones necesarias para su pronta solución; debe dejarse a un

lado las trabas administrativas y de competencia entre las diferentes entidades y dependencias del gobierno, de tal forma que puedan celebrarse convenios entre éstas con el objeto de que todas actúen en forma conjunta y global para vigilar y asegurar la incorporación de los trabajadores al seguro social.

BIBLIOGRAFIA

- BIONDO, Bruno, La Sicurezza Sociale nel Mondo, S.Ed., Trento Italia, 1954.
- BRICERO RUIZ, Alberto, Derecho Individual del Trabajo, Harla, México, 1985.
- BRICERO RUIZ, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Harla, México, 1987.
- BURGOA, Ignacio, Las Garantías Individuales, 20a. ed., Porrúa, México, 1986.
- CAMARA DE DIPUTADOS XLVI LEGISLATURA, Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo VIII, México, 1967.
- CAVAZOS FLORES, Baltasar, 35 lecciones en Derecho Laboral, 6a. ed., Trillas, México, 1989.
- CEVALLOS OSORIO, Jaime, Los recursos humanos en la rama de la construcción, UNAM, México, 1969.
- DAVALOS, José, Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, Porrúa, México, 1988.
- DAVALOS, José, Derecho del Trabajo I, 3a. ed., Porrúa, México, 1990.
- DE BUEN L., Néstor, Derecho del Trabajo, 2a. ed., Porrúa, México, 1977.
- DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, 8a. ed., Porrúa, México, 1982.
- GARCIA FLORES, Margarita, La seguridad social y la población marginada en México, UNAM, México, 1989.

GERMIDIS, Dimitri A., El Trabajo y las Relaciones Laborales en la Industria Mexicana de la Construcción, El Colegio de México, México, 1974.

GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco, El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, 2a. ed., UNAM, México, 1978.

GONZALEZ SANCHEZ, Silvia, Por qué en la Construcción, Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción, México, 1984.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, El Seguro Social en México, Tomo I, México, 1971.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, El Derecho Precolonial, 3a. ed., Porrúa, México, 1976.

NETTER, F., La Seguridad Social y sus principios, IMSS, México, 1982.

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS, La Seguridad Social en América Latina, Washington, 1982.

TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales S., Derecho de la Seguridad Social, 2a. ed., Pac, México, 1990.

TRUEBA URBINA, Alberto, La nueva legislación de Seguridad Social en México, UNAM, México, 1977.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 6 de septiembre de 1929.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1992.

Ley del Seguro Social, comentada por Javier Moreno Padilla, 18a. ed., Trillas, México, 1991.

Ley del Seguro Social, Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 1943.

Ley del Seguro Social, Diario Oficial de la Federación, 12 de marzo de 1973.

Ley Federal del Trabajo, comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, 69a. ed., Porrúa, México, 1992.

Ley de Obras Públicas, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1980.

Reglamento del Seguro Obligatorio para los Trabajadores de la Construcción por Obra o Tiempo Determinado 1986, Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1990.

OTRAS FUENTES

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXVI, Editorial Bibliográfica Argentina, Argentina, 1968.

CAMARA DE DIPUTADOS, Diario de los Debates, Tomo IV, No. 4, 5 de agosto de 1929.

CAMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION, Boletín Informativo de la Construcción, No. 786, México, 1992.

CAMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION, Catálogo de Puestos de Personal Técnico-Administrativo y de Campo de la Industria de la Construcción, México.

CAMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION, Revista Mexicana de la Construcción, No. 442, México, 1991.

COMISION NACIONAL DE LOS SALARIOS MINIMOS, Salarios mínimos vigentes a partir del 1o. de enero de 1992, México, 1991.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, Informe Mensual Población Derechohabiente, México, julio de 1992.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, Manual de Organización del Instituto Mexicano del Seguro Social, Subdirección General Administrativa, México, 1987.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, Memoria Estadística, México, 1991.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, Organograma, México, diciembre de 1991.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL y CAMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION, Cuaderno de Orientación Sistema Eventuales de la Construcción, México, 1989.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1992,

Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 1991.