



**Juan Zepeda**  
Senador de la República

Ciudad de México a 8 de febrero de 2021

**SENADOR OSCAR EDUARDO RAMÍREZ AGUILAR**  
**PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA**  
**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
**Presente**

El suscrito, Juan Zepeda, senador de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 8, numeral 1, fracción I; 164, numeral 1, 169, 175 y demás disposiciones aplicables del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO CUARTO DEL ARTÍCULO 4 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CON EL OBJETIVO DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD SOCIAL PARA TODAS Y TODOS LOS MEXICANOS**, al tenor de la siguiente

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **I. Planteamiento del problema**

De acuerdo con los últimos datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México hay **126 millones 14 mil 024** de mexicanos y mexicanas. Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), afirmaba a principios del 2020 que el número de personas sin acceso a la **seguridad social** se ubicaba en **71.7 millones**; es decir, casi el **60%** del total de la población en el país **no contaba con seguridad social**.



**Juan Zepeda**  
Senador de la República

Para entender la dimensión de este problema, debemos reconocer a la **seguridad social** como una política de bienestar que busca proteger a las personas al garantizar un piso mínimo de bienestar/seguridad, sin que éste se condicione a su situación laboral, económica o social; dotando a cualquier persona con un sistema de protección -destinado especialmente a los grupos más vulnerables-, para casos como el desempleo, maternidad, accidente, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, accidentes de trabajo, etc.<sup>1</sup>

Es así como, al reconocer la importancia de la seguridad social frente a la situación de vulnerabilidad y desventaja en la que se encuentran millones de mexicanos y mexicanas, presento esta iniciativa para proponer que todas las personas tengan derecho pleno a la seguridad social sin que el goce de este derecho deba sujetarse a una relación laboral.

Dicho de otra forma, lo que pretende esta propuesta es eliminar la relación entre la seguridad social y el trabajo para que la seguridad social sea un derecho reconocido que el Estado mexicano deba proporcionar a cualquier mexicana o mexicano por el simple hecho de serlo.

## **II. Definición de seguridad social**

La seguridad social también puede ser definida como la que “busca proteger a los individuos ante circunstancias previstas o imprevistas, permanentes o temporales que mermen [su] capacidad económica, y frente a las cuales es posible establecer mecanismos precautorios, en cuyo financiamiento pueden participar el Estado, los empleadores y los trabajadores.”<sup>2</sup>

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que la protección social o “seguridad social, es un derecho humano definido como un conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo

---

<sup>1</sup> Carmelo Mesa-Lago, Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social, CEPAL, Santiago de Chile, 2004, p. 13.

<sup>2</sup> Benjamín González Roaro, La seguridad social en el mundo, Siglo XXI Editores, México, 2003, p. 14.

Av. Paseo de la Reforma No. 135, Hemiciclo Nivel 05, oficina 25, Col. Tabacalera, Alcaldía Cuauhtémoc,  
C.P. 06030, Ciudad de México.

Tel. 5345-3000 Ext. 3970, 3113 y 5499

juan.zepeda@senado.gob.mx



**Juan Zepeda**  
Senador de la República

de vida”; y explica que ésta “no solo abarca beneficios para las familias sino para sus niños, como prestaciones de maternidad, desempleo, accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, pensiones de vejez, invalidez y protección de salud y de sobrevivientes.”<sup>3</sup>

Aunado a lo anterior, la OIT señala que a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el año 2015 varios países se comprometieron a “implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos o pisos de protección social, a fin de reducir y prevenir la pobreza”,<sup>4</sup> y que abarcaran la protección a todo ser humano, reconociendo el ciclo de vida, desde los niños, mujeres y hombres en edad de trabajar, así como la protección social de adultos mayores.<sup>5</sup> México es uno de los países comprometidos con dicha **universalización** de la seguridad social.

Pese al compromiso, solo 29% de la población mundial se encuentra protegida por un sistema de seguridad social integral; la OIT ha señalado que esto obedece a la falta de inversión en la materia.

Respecto a la cobertura de salud universal “que da acceso al menos a la atención de salud esencial, incluso a los cuidados de larga duración...”, ha señalado lo siguiente:

- Es necesario al menos 10 millones de personal de salud para alcanzar cobertura de salud universal a nivel mundial, y hay un déficit de 7 millones de personal de salud certificado.
- Es necesario más gasto público destinado a salud; una financiación basada en solidaridad.
- Se necesita esfuerzo para mejorar condiciones laborales para trabajadores de la salud y de cuidados, ya que diversos trabajadores de salud son voluntarios.

---

<sup>3</sup> OIT (2019). Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. Consultado en línea el 7 de noviembre de 2020, sitio web: [Informe Mundial sobre la protección social](#)

<sup>4</sup> OIT (2015). Metas de los ODS pertinentes vinculados con el futuro del trabajo. Consultado en línea el 1 de diciembre de 2020, sitio web: [Metas de la ODS pertinentes vinculados con el futuro del trabajo](#)

<sup>5</sup> IBD. (2020). Información acerca de la seguridad social en México, pp. 13

Av. Paseo de la Reforma No. 135, Hemiciclo Nivel 05, oficina 25, Col. Tabacalera, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06030, Ciudad de México.

Tel. 5345-3000 Ext. 3970, 3113 y 5499

[juan.zepeda@senado.gob.mx](mailto:juan.zepeda@senado.gob.mx)



**Juan Zepeda**  
Senador de la República

En conferencias de la OIT se han presentado algunos casos exitosos de protección social universal en países desarrollados, pero también en desarrollo. Algunos de dichos países están enfocados en un sistema de protección social (término utilizado más recientemente) más integral, y otros de ellos están enfocados a una gama de la protección social tratándola de hacer o haciéndola accesible para su población, enfocados en alguna gama en específico (pensiones universales, protección a la maternidad universal, protección a la niñez universal, entre otros).<sup>6</sup>

### **III. Países en los que la seguridad social no depende de la relación laboral del asegurado**

Los sistemas de protección social de diversos países incluyen todas las prestaciones que tiene la definición de la OIT y en general, se otorgan por asistencia social; es decir, por el cobro de impuestos y no siempre como parte de la protección a los trabajadores de forma específica.

En general, a nivel mundial el régimen contributivo más común es el seguro social, que por lo general cubre a los empleados y en algunos países, también a los miembros familiares que ellos afilien. Cabe señalar que los seguros sociales abarcan servicios médicos y prestaciones en efectivo; otros países cuentan con cajas nacionales de previsión.

El Informe Mundial de Protección Social 2017-2019 enfocado en la protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible señaló que “sólo el 45% de los seres humanos contemplados en los países miembros reciben protección social, mientras que el otro 55%, que son más de 4,000 millones de personas, no tienen protección alguna”. En sí, a nivel mundial, los adultos mayores conforman el grupo de población que está cubierto en mayor medida por al menos un beneficio de protección social (67.9%),

---

<sup>6</sup> Ibidem



**Juan Zepeda**  
Senador de la República

seguido de las madres con recién nacidos con el 41.1% y los niños con 34.9%, de acuerdo a al mismo informe.

Europa y Asia Central son las regiones del mundo que más protegen a su población con el 84.1% de cobertura por al menos un beneficio de protección social, y África es la región que menos protege a su población, con solo 17.8% de ella cubierta por al menos un beneficio de protección social.

En el caso de América Latina, tanto Argentina, Ecuador y Uruguay, han apostado por prestaciones universales familiares y de maternidad, en tanto que Trinidad y Tobago lo ha hecho por medio de prestaciones universales. De hecho, uno de los principales desafíos de los sistemas de protección social universales es contar con recursos suficientes y fuentes estables de financiamiento.

En América Latina y el Caribe, el gasto en protección social como porcentaje del PIB ha aumentado a lo largo de la última década.

Aun así, la OIT ha señalado que existe un desafío para la implementación de la seguridad social en la región: al menos la tercera parte de los trabajadores urbanos latinoamericanos se encuentran completamente fuera del paraguas de los sistemas formales de protección social.<sup>7</sup> De toda forma, se reconoce a los países que han transitado a la universalización de sus sistemas de prestaciones para niños y adolescentes, como Argentina y Mongolia. También, hay casos de países que se han enfocado en pensiones universales, como Azerbaiyán, Bolivia, Botsuana, Brasil, Cabo Verde, China, Georgia, Lesovo, Lesoto, Maldivas, Mongolia, Namibia, Nepal, Sudáfrica, Tailandia, Timor-Oriental, Trinidad y Tobago, Ucrania, Zanzíbar, y más.

---

<sup>7</sup> Tinoco, Elizabeth. (2015). El desafío de la seguridad social en América Latina. Consultado en línea el 9 de diciembre de 2020, sitio web: [El desafío de la seguridad social en América Latina](#)



**Juan Zepeda**  
Senador de la República

#### **IV. Caso de la Seguridad Social en México**

Los antecedentes más antiguos que hay sobre la seguridad social datan de 1904 en el Estado de México y de 1906 en Nuevo León, cuando se reconoció que las empresas debían atender la enfermedad, accidentes o la muerte de sus empleados.

Conforme a los derechos conquistados y plasmados en nuestra Constitución, es importante que recordemos que la seguridad social no fue abordada directamente. Todo lo establecido con respecto a ella estaba especificado en las fracciones II, V, XIV, y XXIV del artículo 123.

La alusión plasmada en ese artículo siempre ha sido referente a la protección de un **trabajador**, tanto en el número de horas trabajadas como en lo relativo a los tipos de trabajo, también la protección de las mujeres en estado de gravidez y durante el periodo de lactancia, en lo relacionado a los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, la indemnización generada por incapacidades o muerte causada por trabajo, y otras figuras de la seguridad social, como: caja de seguros populares, invalidez, cesación involuntaria del trabajo, accidentes, y varias más.<sup>8</sup>

Es necesario también señalar que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) vigente fue publicada en 2007 y que, a su vez, retomó y abrogó las de 1983 y 1959. Respecto a la Ley del ISSSTE de 1983, se aumentaron las prestaciones. Se dieron promociones culturales, deportivas, servicios funerarios, seguro de cesantía en tercera edad y, servicios de jubiladas y pensionados. En la ley de 1943, publicada en tiempos de Manuel Ávila Camacho, se estableció el seguro social como un “servicio público nacional”.

---

<sup>8</sup> Para leer el texto del artículo 123 constitucional en su texto original (5 de febrero de 1917) véase: [Cámara de Diputados: Artículo 123](#) Consultado en septiembre de 2020.



**Juan Zepeda**  
Senador de la República

Desde 1943, se han planteado ciertos avances en la materia, como seguros de trabajo y enfermedades profesionales, también enfermedades no profesionales y maternidad más la invalidez, vejez, muerte y la cesantía involuntaria en edad avanzada (Artículo 2 de la Ley del Seguro Social de 1943). Para 1973 se estableció de manera literal, en el segundo artículo la finalidad del seguro social: “garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el procurar el bienestar individual y colectivo”.

La Ley del Seguro Social de 1973 marcó los títulos relativos al régimen obligatorio de seguridad social, al régimen voluntario de seguridad y los servicios sociales. Esta ley fue vigente hasta 1995, cuando el presidente Ernesto Zedillo publicó un Decreto de la Ley de Seguridad Social.

La legislación vigente no es suficiente para cubrir las exigencias que la sociedad mexicana plantea, sobre todo en las condiciones reales de la crisis de salud que actualmente padece el Estado Mexicano y que ha sido agudizada por la pandemia del SARS COV-2. En este sentido, la labor legislativa debe orientarse a elaborar leyes que propongan soluciones a los problemas de la sociedad mexicana.

La cobertura de salud de la Ley del ISSSTE y la Ley del Seguro Social, e incluso lo prometido con la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), no bastan para combatir la crisis de salud, ni abracan todos los elementos de la seguridad social.

En este tenor, en el año 2019 con la desaparición del Seguro Popular, el Gobierno aseguró que los beneficiarios del INSABI recibirían servicios médicos sin restricciones porque habría atención universal para todos los padecimientos, incluidos aquellos que generan gastos catastróficos, medicamentos gratuitos y demás insumos requeridos para sus tratamientos; sin embargo, sabemos que esto no se ha llevado a cabo y que hoy el sector salud enfrenta -no solo por la pandemia-, desabasto de medicinas, falta de personal médico y de derechos para todos sus trabajadores.



**Juan Zepeda**  
Senador de la República

Al respecto, el 1 de diciembre de 2020 el presidente de la República publicó un decreto en el Diario Oficial de la Federación (DOF) para que entrara en vigor la gratuidad en hospitales de la Secretaría de Salud, lo que incluye a los centros de tercer nivel, como lo son los Institutos Nacionales de Salud y los hospitales de Alta Especialidad. Aunque esto es un primer paso para garantizar la seguridad social, no es suficiente ya que el retiro para la vejez, el desempleo, entre otros, no son cubiertos por ese decreto.

Por supuesto que existe un costo implícito de los beneficios de protección social universal como porcentaje del PIB, por lo que se debe plantear una política fiscal para reasignar el presupuesto a aquellos habitantes no contribuyentes y en situación de pobreza, lo cual garantizaría la universalidad de la seguridad social.

Tanto la OIT, el Banco Mundial, y otras organizaciones señalan que el financiamiento a la protección social universal es posible; es decir, a pesar del gobierno en turno se puede solventar el gasto que ocasionaría la universalización de la protección social, para ello se debe crear un espacio fiscal y generar recursos de dicha protección, las recomendaciones que ellos brindan son las siguientes:

- Reasignación del gasto público, sobre todo en materia de salud
- Incremento de ingresos fiscales
- Aplicación de la cobertura de la seguridad social y de ingresos contributivos
- Eliminación de corrientes financieras ilícitas
- Uso de reservas fiscales y diversas
- Aceptación de préstamos y/o reestructuración de la deuda existente
- Adopción de políticas en sintonía con el contexto macroeconómico

Es decir, eliminar la relación seguridad social-trabajo es posible, y todas y todos los mexicanos deben contar con ese derecho humano. No son suficientes los decretos ni la eliminación de instancias; el mismo INSABI, puede ser la herramienta para lograrlo. Solo





**Juan Zepeda**  
Senador de la República

necesitamos voluntad política y un ajuste presupuestal que nos permita materializar la siguiente propuesta.

Texto Vigente	Propuesta de modificación
<p><b>Artículo 4o.- ...</b></p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.</p>	<p><b>Artículo 4o.- ...</b></p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Toda persona tiene derecho a la <b>seguridad social; entendiéndose por seguridad social al acceso a la salud, la asistencia médica, retiro para la vejez, seguro de desempleo, y la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para procurar el bienestar individual y colectivo, así como a la</b> protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de <b>salud, asistencia médica, retiro para la vejez, seguro de desempleo, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales,</b> y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en <b>sus competencias correspondientes.</b></p>



**Juan Zepeda**  
Senador de la República

Por consiguiente, someto a consideración de esta Soberanía, la siguiente

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO CUARTO DEL ARTÍCULO 4 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CON EL OBJETIVO DE GARANTIZAR SEGURIDAD SOCIAL PARA TODAS Y TODOS LOS MEXICANOS**

**Artículo único.** - Se reforma el párrafo cuarto del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 4o.- ...**

...

...

Toda persona tiene derecho a la **seguridad social; entendiéndose por seguridad social al acceso a la salud, la asistencia médica, retiro para la vejez, seguro de desempleo, y la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para procurar el bienestar individual y colectivo, así como** a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de **salud, asistencia médica, retiro para la vejez, seguro de desempleo, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales**, y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en **sus competencias correspondientes.**

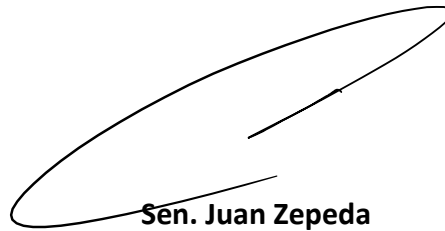
**TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrarán en vigor al día siguiente de su publicación el Diario Oficial de la Federación.



**Juan Zepeda**  
Senador de la República

**SEGUNDO.-** Los gobiernos de las entidades federativas deberán realizar las modificaciones pertinentes a sus marcos legales para adecuar sus disposiciones jurídicas a estas reformas a más tardar 180 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



**Sen. Juan Zepeda**