

El régimen de seguridad social de las trabajadoras del hogar. Amparo Directo 9/2018

Regina Castro Traulsen*

El 5 de diciembre de 2018, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (la Suprema Corte o la Corte) resolvió un importante asunto que visibilizó y dio el primer paso para desarticular la discriminación normativa, por razón de género, que las trabajadoras del hogar estaban legalmente obligadas a soportar al estar excluidas del régimen obligatorio de seguridad social.

En este artículo haré una breve mención acerca del origen del trabajo del hogar en México y su relación con el género. Posteriormente, reseñaré el contenido del Amparo Directo 9/2018 que resolvió la Suprema Corte. Primero, narraré los antecedentes del caso y cuál fue el problema de constitucionalidad planteado, para después relatar la forma en la que la Corte abordó el estudio de fondo. Segundo, explicaré la decisión que tomó, por unanimidad, la Segunda Sala y los efectos innovadores de la sentencia. Por último, concluiré que a través de esta sentencia se dictó política pública, dando un paso importante para lograr el acceso y goce de las trabajadoras del hogar al derecho humano a la seguridad social y para la desarticulación de la discriminación estructural de la que por años han sido objeto.

* Subdirectora General de Planeación Estratégica y Seguimiento de Proyectos de la DGDH en la SCJN.

Introducción

El trabajo del hogar en México tiene como antecedente la esclavitud en la Colonia, cuando personas, en su mayoría indígenas y afrodescendientes, eran obligadas a realizar servicios relacionados con la limpieza del hogar, la preparación de la comida y labores de cuidado para sus amas o amos a cambio de un poco de comida, una habitación de mala calidad y, en algunos casos, sobre todo hacia finales de la época colonial, una paga baja y arbitraria.¹

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la población dedicada a esta labor en México ha ido aumentando (véase Tabla 1).

Tabla 1. Población dedicada al trabajo del hogar en México (1970-2018)

Año	Número de personas dedicadas a esta actividad	Hombres	Mujeres
1970	541,063	52,719 (9.7%)	488,344 (90.3%)
1980	918,517	99,212 (10.8%)	819,305 (89.2%)
1990	646,199	21,928 (3.4%)	624,271 (96.6%)
2000	1,448,692	163,413 (11.2%)	1,285,279 (88.8%)
2010	1,581,310	91,597 (5.8%)	1,489,713 (94.2%)
2018	2,299,010	202,729 (8.8%)	2,096,281 (91.2%)

Fuente: Elaborada con base en los censos poblacionales del INEGI de cada uno de los años.

¹ Mary Goldsmith, “De sirvientas a trabajadoras. La cara cambiante del servicio doméstico en la ciudad de México”, *Debate Feminista*, año 9, vol. 17, abril 1998, pp. 85-96 [en línea]. <http://www.debatefeminista.cieg.unam.mx/wp-content/uploads/2016/03/articulos/017_07.pdf>.

Como podemos ver, el trabajo del hogar es realizado prácticamente por mujeres, lo que responde a diversas razones, entre ellas, a los milenarios roles de género. Muchas de las actividades realizadas por los hombres esclavos fueron sustituidas por la tecnología, por ejemplo, el uso de carrozas por autos, o bien, los oficios que realizaban comenzaron a ser remunerados, como la plomería.²

En la actualidad, el nivel de ingresos entre las personas trabajadoras del hogar es más bajo que las personas asalariadas; 41.3% de las trabajadoras del hogar en general reciben entre 1 y 2 salarios mínimos, siendo que 32.7% perciben menos de 1 salario mínimo.³ Adicionalmente, las mujeres trabajadoras del hogar son las más afectadas en virtud de que ganan 49% menos que los hombres por el mismo trabajo.⁴

Por otro lado, es importante mencionar que, en México, el trabajo del hogar nunca ha sido debidamente regulado. Esto, pues la Ley Federal del Trabajo (LFT) ha regulado el trabajo doméstico como uno de carácter especial, lo que diferencia sus derechos y obligaciones del resto de las personas trabajadoras, por ejemplo, en la jornada de trabajo, el inexistente pago de horas extras, la falta de fijación por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami) del monto del salario mínimo que debe pagarse a este tipo de trabajadoras; asimismo, tampoco regula específicamente vacaciones ni aguinaldo.

Por su parte, la LFT establece obligaciones para las personas empleadoras de atender las enfermedades de las y los trabajadores, en vez de inscribirles al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), cuestión que se ve reforzada con la ley de esta institución que coloca a las y los trabajadores del hogar en el régimen voluntario de inscripción.

² *Idem.*

³ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Perfil del trabajo doméstico remunerado en México*, México, Oficina de País de la OIT para México y Cuba, 2019, pp. 14 y 15.

⁴ *Ibid.*, p. 15.

Sentencia

Mediante el Amparo Directo 9/2018, la Segunda Sala de la Suprema Corte resolvió que es inconstitucional que las personas empleadoras no estén obligadas a inscribir a las trabajadoras del hogar ante el IMSS.

Lo anterior en virtud de que no encontró ninguna razón constitucionalmente válida ni razonable por la cual la Ley del Seguro Social excluye a las trabajadoras del hogar del “régimen obligatorio” de seguridad social.

A continuación, realizaré una breve reseña sobre el contenido de la sentencia: los antecedentes que le dieron origen, el problema de constitucionalidad planteado, el estudio que hizo la Corte y, quizá lo más novedoso, los efectos que se le dieron a esta resolución.

Antecedentes del caso

En abril de 2016, una trabajadora del hogar demandó a sus patronas, después de 57 años de servicio, y al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En dicha demanda, solicitó el pago de diversas prestaciones, entre ellas, su inscripción retroactiva ante el IMSS.

En febrero de 2017, la Junta de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México que conoció su asunto emitió un laudo a través del cual condenó a las patronas al pago de diversas prestaciones y las absolvió del pago de otras, entre ellas, las absolvió de la inscripción retroactiva ante el IMSS al sostener que las patronas no estaban obligadas a realizar la inscripción debido a que, el artículo 13, fracción II, de la Ley del Seguro Social establecía que los trabajadores domésticos “voluntariamente” pueden ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio. En ese sentido, al ha-

Trabajo del hogar y seguridad social

ber sido un acto voluntario, las patronas no tenían la obligación jurídica de realizar la inscripción de la trabajadora del hogar ante el IMSS.

Inconforme con el laudo, la trabajadora promovió en su contra un juicio de amparo directo. El Tribunal Colegiado, a quien le correspondió conocer del asunto, solicitó a la Suprema Corte que ejerciera su facultad de atracción para conocer del mismo.

Cuando un asunto es importante y trascendente, la Corte, tomando en cuenta las peculiaridades excepcionales y trascendentales del caso, puede ejercer su facultad de atracción para conocer del mismo, aun cuando en un principio no le correspondía, a fin de resolver el fondo de un asunto que puede fijar lineamientos importantes para la sociedad en general.

En ese sentido, en este caso, la Suprema Corte consideró que en efecto el asunto cumplía con los requisitos de importancia y trascendencia, por lo que determinó ejercer su facultad de atracción para resolver el amparo directo, el cual fue radicado en la Segunda Sala y turnado a la ponencia del ministro Alberto Pérez Dayán para su resolución.

Establecimiento del problema de fondo

En la demanda de amparo, la quejosa señaló que determinados artículos de la LFT discriminaban por razón de género a las trabajadoras del hogar al no darles acceso a los servicios de seguridad social.

La Segunda Sala, atendiendo a la causa de pedir y en suplencia de la queja, sostuvo que el problema de constitucionalidad planteado consistía en determinar si el hecho de que las personas empleadoras no tuvieran la obligación jurídica de inscribir a las trabajadoras del hogar ante el IMSS constituía un trato discriminatorio prohibido por el artículo 1 constitucional, así como una violación al derecho humano a la seguridad social.

Sentencias relevantes en materia de igualdad y no discriminación

En otras palabras, la Suprema Corte sostuvo que lo que debía resolver en este asunto era si la exclusión de las trabajadoras del hogar del régimen obligatorio de seguridad social del IMSS era o no contraria al derecho humano a la seguridad social, en igualdad de condiciones.

En ese sentido, la Segunda Sala analizó la regularidad constitucional del artículo 13, fracción II, de la Ley del Seguro Social, al ser ésta la norma jurídica que establecía la exclusión del trabajo doméstico del régimen obligatorio de seguridad social.

Posteriormente, analizó el contenido y alcance del derecho humano a la seguridad social en igualdad de condiciones, así como los problemas específicos que enfrentan las trabajadoras del hogar respecto al acceso y goce de este derecho humano.

Desarrollo del estudio

Destaco algunos de los aspectos más importantes del estudio que realizó la Segunda Sala de la Corte para resolver el presente asunto:

- Tomó en consideración fuentes internacionales, en especial la definición de seguridad social establecida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como las obligaciones que este instrumento impone a los Estados miembro, entre ellos, México.
- Analizó la norma que excluye a las trabajadoras del hogar del régimen obligatorio de seguridad social a través del “test de escrutinio estricto”, debido a que la diferenciación de la norma estaba relacionada con una de las categorías protegidas por el artículo 1 constitucional.
- Concluyó que la norma reclamada se traduce en una discriminación indirecta prohibida por el principio de igualdad, ya que transgrede una de las categorías protegidas

por el artículo 1 constitucional relativa a la discriminación motivada por género.

- Señaló que, aun cuando la norma fue formulada de manera neutral, es decir, con la intención de incluir a hombres y mujeres en el término *trabajadores domésticos*, en la práctica, la exclusión de dicho grupo del régimen obligatorio de seguridad social afectaba de manera preponderante y desproporcionada a las mujeres, al ser la labor del hogar realizada en un 91% de los casos por mujeres.
- Consideró que la diferenciación que hace la norma respecto a no incluir a las trabajadoras del hogar en el régimen obligatorio de seguridad social implicaba, a su vez, una vulneración del Estado mexicano al principio de accesibilidad al derecho humano a la seguridad social, que establece que “[t]odas las personas deben estar cubiertas por el sistema de seguridad social, incluidas las personas y los grupos más desfavorables o marginados, sin discriminación”.⁵
- Realizó el análisis del asunto tomando en consideración la situación particular que enfrentan las trabajadoras del hogar en México, reconociendo que han sido tradicionalmente objeto de condiciones de trabajo inadecuadas. Y precisando que, al sumarse a dichas condiciones la falta de acceso al derecho humano a la seguridad social, se generaba una mayor marginación y desigualdad laboral entre hombres y mujeres, lo que contribuía a perpetuar estereotipos que afectan la dignidad de las mujeres que se dedican a esta labor.

⁵ Organización de las Naciones Unidas (ONU), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General N° 19*, “El derecho a la seguridad social (artículo 9)”, 4 de febrero de 2012. Párrafo 23.

Decisión de la Suprema Corte y efectos innovadores de la sentencia

A partir del referido estudio, la Corte concluyó que el hecho de que las trabajadoras del hogar se encontraran excluidas del régimen obligatorio del IMSS era violatorio del derecho humano a la seguridad social en igualdad de condiciones, por lo que declaró inconstitucional el artículo 13, fracción II, de la Ley del Seguro Social.

Como consecuencia de ello, ordenó a la autoridad responsable, es decir, a la Junta Especial Número Diecinueve de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México la inaplicación del referido artículo en el caso concreto.

En estricto apego a la técnica de amparo, hasta aquí hubieran llegado los efectos de la sentencia. Pues en el amparo directo los efectos de la sentencia únicamente pueden surtir efectos entre las partes en el juicio (principio de relatividad de las sentencias) y sólo pueden ir dirigidos a la autoridad que emitió el acto reclamado. En este caso, el acto reclamado era el laudo definitivo impugnado y la autoridad responsable era la autoridad que lo emitió, es decir, la Junta Especial Número Diecinueve de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México. Sin embargo, la Segunda Sala fue más allá pues, a través de esta sentencia:

1. Por primera vez, reconoció la discriminación directa, indirecta, sistemática y estructural de la que habían sido objeto las trabajadoras del hogar por años, haciéndolo a través de una perspectiva de género.
2. Mediante un “test de escrutinio estricto”, señaló que no encontró razón constitucionalmente válida ni razonable para excluir a las trabajadoras del hogar del régimen obligatorio de seguridad social, por lo que declaró inconstitucional el artículo que las excluye y ordenó la inaplicación del mismo en el caso concreto.

Trabajo del hogar y seguridad social

3. Con fundamento en el artículo 1 constitucional, y atendiendo a la trascendencia sistémica y estructural del problema de discriminación que la norma generaba, vinculó a otras autoridades competentes, que no eran responsables en el juicio de amparo, dotando a la sentencia de efectos más allá de las partes, de la siguiente forma:
 - a. Puso en conocimiento del IMSS el problema de discriminación que generaba la exclusión de las trabajadoras del hogar del régimen obligatorio de seguridad social.
 - b. Guió la instrumentación pública por parte del IMSS de un programa piloto, dándole directrices específicas, a fin de que pudiera atender la violación al derecho humano a la seguridad social que se generaba a partir de la discriminación normativa.
 - c. Señaló que la finalidad de dicho programa era que, posteriormente, el IMSS se encontrara en aptitud de proponer al Congreso de la Unión las adecuaciones normativas necesarias para la incorporación formal del nuevo sistema especial de seguridad social para las trabajadoras del hogar.
 - d. Finalmente, estableció un “plazo prudente” para la realización de ambas acciones.

En ese sentido, estamos ante una sentencia sin precedente, que detecta un problema de discriminación estructural y, apartándose de formalismos y de la estricta técnica de amparo, encuentra la manera de vincular, de alguna forma, a otras autoridades para que conjuntamente desarticulen, desde el ámbito de sus competencias, la discriminación que han enfrentado las trabajadoras del hogar en el acceso y goce al derecho humano a la seguridad social. En otras palabras, es una sentencia que hace política pública.

Sentencias relevantes en materia de igualdad y no discriminación

Más allá de la sentencia, considero que una de las sorpresas más relevantes de este caso fue la actitud propositiva que tomaron las autoridades a las que se dirigió la sentencia quienes, a pesar de no haber sido formalmente autoridades responsables en el juicio de amparo, lejos de cuestionar su vinculatoriedad, realizaron de manera inmediata las siguientes acciones:

- El mismo 5 de diciembre de 2018, el entonces director general del IMSS, Germán Martínez Cázares, aseguró que acataría de manera inmediata y puntual la decisión de la Suprema Corte para incluir a las trabajadoras domésticas al régimen obligatorio de protección del Seguro Social.⁶
- En seguimiento a dicho compromiso y en “cumplimiento a la sentencia de amparo”, el Consejo Técnico del IMSS se reunió el 30 de enero de 2019 para emitir el acuerdo⁷ relativo a las Reglas de carácter general para la prueba piloto de la incorporación de los trabajadores domésticos al Régimen Obligatorio del Seguro Social, las cuales fueron publicadas el 29 de marzo de 2019 en el *Diario Oficial de la Federación*.
- El pasado 30 de marzo, Día Internacional de las Trabajadoras del Hogar, el IMSS lanzó oficialmente el “Programa piloto: Incorporación de las personas trabajadoras del hogar”, el cual ofrece una cobertura que incluye: servicios médicos, hospitalarios, farmacéuticos, atención obstétrica, incapacidades, pensión por invalidez y vida, fondo

⁶ Redacción, “IMSS acatará ‘inmediatamente’ decisión de la SCJN sobre trabajadoras domésticas”, *Excelsior* [en línea], 18 de octubre, 2018. <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/imss-acatara-inmediatamente-decision-de-la-scnj-sobre-trabajadoras-domesticas/1282985>> [Consulta: 6 de julio, 2019].

⁷ Acuerdo ACDO.AS2.HCT.300119/53.P.DIR, IMSS [en línea]. <<http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/acuerdos/4556.pdf>> [Consulta: 6 de julio, 2019].

- para el retiro, así como prestaciones sociales dentro de las que se encuentran velatorios y guarderías.
- Desde el poder legislativo, se presentaron diversas iniciativas en las cámaras de diputados y senadores que buscan reformar tanto la Ley Federal del Trabajo como la Ley del Seguro Social a fin de regular de manera digna y en igualdad de condiciones el trabajo del hogar. Iniciativas que fueron bien recibidas y que recientemente fueron aprobadas.

Conclusión

Concluyo reconociendo el papel que jugó cada persona y autoridad en este caso para mover la pesada maquinaria e iniciar un cambio real en este tema. La trabajadora del hogar que elevó su legítimo reclamo ante los tribunales; la autoridad judicial que reconoció el trato discriminatorio y violatorio de derechos humanos del que son objeto las trabajadoras del hogar por razón de género y decidió que, para atender el problema estructural existente, se requería la participación activa de otras autoridades; la autoridad administrativa que, en aras de contribuir desde su trinchera, puso en marcha el programa piloto que le fue propuesto, y la autoridad legislativa que trabajó para realizar los cambios normativos respectivos.

Los problemas estructurales no pueden atenderse sino desde la orquestación y el trabajo conjunto de diversas autoridades y de la sociedad en general. Queda mucho camino por recorrer para que las trabajadoras del hogar puedan gozar plenamente del ejercicio de todos sus derechos, sin embargo, a través de esta sentencia, sin duda se dio un paso sólido e importante para lograr el acceso y goce de este grupo de personas al derecho humano a la seguridad social.

Bibliografía

- Acuerdo ACDO.AS2.HCT.300119/53.P.DIR, IMSS [en línea]. <<http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/acuerdos/4556.pdf>> [Consulta: 6 de julio, 2019].
- GOLDSMITH, MARY, “De sirvientas a trabajadoras. La cara cambiante del servicio doméstico en la ciudad de México”, *Debate Feminista*, año 9, vol. 17, abril 1998, pp. 85-96 [en línea]. <http://www.debatefeminista.cieg.unam.mx/wp-content/uploads/2016/03/articulos/017_07.pdf>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General N° 19, “El derecho a la seguridad social (artículo 9)”*, 4 de febrero de 2012.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), *Perfil del trabajo doméstico remunerado en México*, México, Oficina de País de la OIT para México y Cuba, 2019.
- REDACCIÓN, “IMSS acatará ‘inmediatamente’ decisión de la SCJN sobre trabajadoras domésticas”, *Excélsior* [en línea], 18 de octubre, 2018. <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/imss-acatara-inmediatamente-decision-de-la-scjn-sobre-trabajadoras-domesticas/1282985>> .