

# Los Seguros Sociales en América Latina

## Bolivia - Costa Rica - México

### BOLIVIA

SINTESIS DEL INFORME PRESENTADO POR EL SEÑOR OSWALDO STEIN,  
JEFE DE LA SECCION SEGUROS SOCIALES DE LA OFICINA INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO DE GINEBRA.

#### I — Necesidad de los Seguros Sociales

La economía boliviana tiene necesidad de brazos. Solamente los Seguros Sociales podrán dar a las empresas mineras y a las diversas ramas de la industria una mano de obra estable y físicamente resistente. Parece llegada la hora para ocuparse a la manera de otros países Sudamericanos deseosos de explotar sus industrias propias y de racionalizar su producción agrícola, de la iniciación de los Seguros Sociales, indicados además por la Constitución Política de Bolivia.

#### II — Plan de Seguros Sociales

El mundo no ha sido creado en un día: los Seguros Sociales, que protegerán al minero contra las enfermedades profesionales; que pondrán a disposición del obrero industrial los cuidados médicos que le faltan y que, poco a poco se extenderán a la campaña contribuyendo a la creación de los centros de Sanidad Rural, no podrán ser improvisados en un día.

Un plan de Seguros Sociales, progresivo y sistemático, ha sido establecido en consulta con las autoridades ministeriales interesadas, o sea en primer lugar, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Este plan toma en cuenta instituciones existentes y, especialmente, la Caja de Seguro y Ahorro Obrero y las Cajas de Pensión, para terminar en varias etapas —distribuidas en varios años— en un régimen completo de seguros sociales, comparable a los que serán pronto aplicados y perfeccionados en Chile y en el Perú, pero basado en las realida-

## INFORMACIONES SOCIALES

des bolivianas, en las necesidades de los trabajadores y de las Empresas, en las posibilidades de satisfacer estas necesidades.

He aquí las grandes etapas propuestas:

### III — Accidentes y enfermedades profesionales

En las minas los accidentes y las enfermedades profesionales se multiplican según se deduce de las peticiones de indemnización sometidas ante la C. A. S. O.

Esto debe cesar. Es menester reducir el número de accidentes mineros, evitar y cuidar desde el principio, las enfermedades profesionales pues de lo contrario la industria minera será seriamente entorpecida, por falta de trabajadores idóneos.

Hay que cambiar también el sistema de indemnización. Actualmente como se sabe, a los sobrevivientes de los que han sufrido accidentes y a los inválidos del trabajo se les paga una indemnización a destajo de 24 o 18 meses de salario. Esta indemnización una vez gastada —y esto es a menudo antes de los 24 o 18 meses, a menos que sea pagada por mensualidades— el accidentado y su familia están casi en la miseria. A los grandes inválidos del trabajo, conviene dar la indemnización en forma de renta mientras dure la invalidez; conviene dar renta a los huérfanos menores y a la viuda o compañera de avanzada edad o inválida del trabajador muerto a causa de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional.

Con el sistema de rentas la situación de la C. S. A. O. será más clara. En poco tiempo ella podrá decir a las minas así como a las otras empresas industriales (cuyo seguro es separado del de las minas) el costo real de las prestaciones, y podrá ajustar las primas que ella percibe de las empresas, según métodos exactos, universalmente aplicados, a los riesgos que entrañan las diversas empresas y a las medidas preventivas que ellas toman para proteger la vida y la salud de los obreros.

### IV — Lucha contra la tuberculosis y la mortalidad infantil

Mientras se desarrolle racionalmente la organización médica y sanitaria, todavía deficiente, hay que concentrar las fuerzas en combatir la tuberculosis tan frecuente en la población minera, y para luchar contra la mortalidad infantil terriblemente elevada y que mina la vitalidad del país.

Combinando los esfuerzos y los medios de acción antituberculosa, ya iniciada por el Ministerio de Higiene y Salubridad, con los recursos del Seguro-Tuberculoso que se vá a crear, se podrá descubrir y curar los numerosos casos de tuberculosis incipiente, salvar vidas de trabajadores jóvenes y proteger a sus familias contra el contagio. Para eso se necesitan dispensarios antituberculosos, camas para tuberculosos en tratamiento activo, granjas de recuperación, que han sido puestas en estudio por la C. S. A. O.

El seguro de maternidad deberá proteger a la madre joven, proporcionarle la asistencia obstétrica, proveerla de ajuares, pagar primas mensuales durante un año, siempre que el recién nacido durante todo este período sea presentado regularmente al Consultorio de Maternidad. Un control el más estricto posible será así establecido durante el primer año de vida, que es el más delicado.

## INFORMACIONES SOCIALES

Los trabajadores industriales de La Paz serán los primeros en tener la ventaja de un Caja general del Seguro de enfermedad, como está propuesto en el plan, para obtener al mismo tiempo que un progreso sanitario y social verdaderos, una primera experiencia boliviana en la aplicación del Seguro de Enfermedad.

### V — Jubilaciones, pensiones y montepíos

El personal a sueldo fijo, de ciertas ramas de la economía —ferrocarriles, bancos, empresas gráficas— está ya dotado de Cajas de Pensión, alimentadas principalmente por las cuotas de los asegurados y de las empresas. Respondiendo a la generosidad de sus promotores y realizando una estrecha solidaridad profesional, las Cajas de Pensión particulares —los sistemas administrativos de pensión, para las diferentes ramas de los servicios públicos del Estado quedan fuera del plan de Seguros Sociales— deberán ser consolidadas y refundidas para que su solvabilidad sea garantizada de manera permanente, sin exigir en el porvenir a los asegurados y a las empresas contribuyentes aportes desproporcionados y en constante aumento.

Los obreros, mineros e industriales tienen también derecho a la seguridad en su edad avanzada. Después de haber trabajado muchos años en las minas o en los talleres podrán obtener una pensión, modesta en verdad, pero que los ponga al abrigo de la pobreza.

Para financiar las pensiones obreras, el plan necesita recurrir al ahorro obrero. Pide a los obreros que continúen al ahorro pero renunciando a los retiros prematuros e injustificados. De esta manera será posible disponer de una parte de los recursos necesarios, debiendo ser suministrada la otra parte por las empresas que obtendrían, en cambio, una man~~a~~ de obra más estable puesto que está más tranquila por su porvenir y la suerte de los suyos.

### VI — Organización del Seguro

Las diversas Cajas de Seguro deberán en un momento dado, obrar juntas y formar el Instituto de Seguro y Previsión Social, organismo financiero y administrativamente autónomo, pero puesto bajo el control del Estado, ejercido por la autoridad del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Habrá en el Instituto tres divisiones:

La Caja de Seguro Obrero, proveniente de la actual C. S. A. O., comprendiendo una sección minera y una sección industrial con contabilidades separadas, para los riesgos profesionales, el Seguro enfermedad-maternidad y las pensiones obreras.

La Caja de Empleados, para las jubilaciones, pensiones y montepíos, con la Caja Autónoma del personal de ferrocarriles y, posiblemente, de otros sectores independientes cuyo personal sería suficientemente numeroso y estable para sostener una Caja de Pensión.

La Caja de Vivienda Obrera, llamada a realizar la política de la habitación barata.

Cuadro común, el Instituto deberá garantizar una aplicación correcta, eficiente y económica del seguro de los obreros y empleados, asociando a los ase-

## INFORMACIONES SOCIALES

gurados y a los empleadores en las responsabilidades de la gestión del seguro.

El plan indica los trabajos preparatorios que hay que emprender y las prestaciones de seguro que hay que prever. Sugiere igualmente un método prudente y progresivo en el financiamiento del seguro, método que trata de hacer el mejor uso posible de los recursos presentes antes de exigir la afectación de nuevos recursos.

La adopción y la ejecución del plan propuesto dotaría al país de un instrumento del que está desprovisto todavía de una economía, el país no podrá continuar explotando sus riquezas minerales y menos todavía edificar su industria propia y racionalizar su agricultura. Una economía humana racional acrecentaría la salud, la capacidad de producción de grandes sectores de población y aumentará el bienestar general. Una era nueva, comprendiendo satisfacciones nuevas, se abrirá para el país, para sus empresas y para sus trabajadores, una era de civilización industrial y de seguridad social.

Las conclusiones del técnico de Ginebra constituyen un documento técnico de cincuenta páginas, documento que se encuentra en manos del Ministro del Trabajo y Previsión Social, a quien incumbe la protección de los asalariados e igualmente las cuestiones del Seguro de los Obreros y de los Empleados.

El informe técnico ofrece, en primer lugar, un breve análisis del estado actual del seguro de los obreros y de los empleados en Bolivia y establece, en seguida, un programa de acción que considera la creación progresiva de un régimen completo de seguros sociales.

Así queda iniciada una base de acción que permitirá luchar contra las enfermedades y los accidentes que perjudican a los trabajadores y a sus familias disminuyendo al mismo tiempo, el poder productivo nacional. Por otra parte, el programa propuesto, inspirado en las más recientes experiencias, dotará al país de organismos nuevos, adaptados a sus necesidades y posibilidades: Seguro de Maternidad, Seguro de Tuberculosis, Pensiones Obreras.

El programa trazado se encuentra en completa armonía con la política del seguro social preconizado por la muy reciente Conferencia del Trabajo de los Estados Unidos de América, reunida en diciembre de 1939 en La Habana. Esta Conferencia, consagrada en primer lugar a los problemas de la seguridad económica y sanitaria de los trabajadores y en la cual teniendo en cuenta su orden del día, Bolivia estuvo representada por el señor Víctor Andrade, Gerente de la C. S. A. O., se ha decidido recomendar a los países de América lo siguiente:

"El bienestar moral y material de las colectividades nacionales, y el pleno desarrollo de sus riquezas económicas y de sus fuerzas físicas e intelectuales no podrán obtenerse mientras no se haya organizado la seguridad sanitaria y económica de los trabajadores.

El seguro social y obligatorio constituye el medio más racional y eficaz para dar a los trabajadores la seguridad sanitaria y económica a que tienen derecho".

Sujetándose a la aplicación del programa propuesto, Bolivia, consolidando su organización social y económica, respondería a la voluntad común de los países de América, que tiene el mismo interés en acrecentar su poder productivo y en aumentar el nivel de vida y el valor biológico de los trabajadores de las ciudades y de los campos.

COSTA RICA

**INFORME PRESENTADO POR LA COMISION CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO, EN EL PROYECTO DE LA LEY SANCIONADA EL 16 DE OCTUBRE DE 1941.**

CONGRESO CONSTITUCIONAL:

Las Comisiones encargadas de dictaminar acerca del proyecto de Ley de Seguro Social han estudiado cuidadosamente, en lo que a cada una concierne, esa trascendental iniciativa del Poder Ejecutivo.

Dada la amplitud con que en su exposición aborda y trata el señor Secretario de Previsión Social todos los aspectos del asunto, creemos innecesario entrar en consideraciones generales, y nos limitaremos a indicar la razón de las modificaciones de forma que, de acuerdo con el Poder Ejecutivo, se han introducido en el articulado del proyecto.

En referencia con los **Seguros Sociales** se presentan dos series de problemas, igualmente complejos e importantes: los de orden técnico-actuarial y los de administración y organización. La acertada solución de unos y otros requiere tiempo y un vasto cúmulo de estudios y experiencias. Ello explica que en Alemania misma el programa en la materia no se ha desarrollado sino por grados y en un lapso tan dilatado como el comprendido entre los años 1881 y 1927, y aún posteriormente han debido introducirse reformas.

Para apreciar la amplitud de la obra que nuestro Gobierno se propone realizar en Costa Rica, debe tenerse en cuenta que en los países europeos donde los **Seguros Sociales** han sido organizados oficialmente, existían, desde la Edad Media guildas y otras corporaciones que procuraban auxilios a sus miembros en caso de necesidad. El Código General Prusiano de 1794 reconoció y reguló específicamente las guildas de artesanos, las uniones de jornaleros y las asociaciones de mineros, todas de ayuda mutua. La primera Caja (Betriebskrankenkasse) data de principios del siglo XVIII. En el siglo XIX varios gobiernos locales y provinciales introdujeron el principio de compulsión, particularmente en la industria minera. El número y heterogeneidad de las cajas continuó creciendo, y hacia 1870 toda Alemania estaba cubierta por una red de organizaciones viejas y nuevas, compulsoras y voluntarias, adscritas en parte a patronos individuales, en parte a uniones, en parte a industrias, altamente disímiles en el nivel de contribuciones, de beneficios y de participación de los asalariados. En 1874 y 1875, leyes prusianas empezaron a regular las cajas, y la ley federal de 1883, obra de Bismarck, reorganizó y formalizó las instituciones de seguro

## INFORMACIONES SOCIALES

contra enfermedad para el conjunto del Imperio. Las guildas de Inglaterra son tan antiguas como las sociedades de ayuda mutua de Alemania. Más de 26,000 diferentes asociaciones cooperativas de asistencia social fueron registradas en Gran Bretaña entre 1793 y 1855. Cuando se estableció el sistema compulsorio en 1911, la mayor tarea fué reconocer y ajustar al nuevo orden los millares de organizaciones existentes. En el año de 1910, por ejemplo, 26,948 sociedades benévolas, con 6 y medio millones de miembros, repartieron entre sus componentes más de 6 millones de libras esterlinas por beneficios de enfermedad, muerte, etc. En Costa Rica, en cambio, nada de ese género existe. Hay que crearlo todo, empezando por el espíritu de asociación y mutuo auxilio.

La importancia, la necesidad, la urgencia de los diversos servicios del **Seguro Social** es algo que nadie discute. El más elemental sentimiento de justicia consagra como indeclinable la obligación por parte de la comunidad de procurarle amparo al desvalido. En muchos de los más cultos Estados de la tierra no ha sido posible sin embargo establecer la plenitud de esos servicios. De un estudio publicado en 1939 por el Comité de Seguridad Social de Washington transcribimos los siguientes datos:

"El derecho y deber del Estado de tomar medidas para prevenir que sus ciudadanos lleguen a ser desvalidos fué expuesto en el Código Civil Prusiano de 1794, pero no se le tomó como base de un plan de seguro compulsorio sino casi cien años más tarde. En 1883 el seguro compulsorio para asalariados fué inaugurado en Alemania con el seguro contra enfermedades, seguido en 1889 por el seguro de ancianidad y de invalidez".

"El seguro compulsorio contra enfermedad e inhabilidad temporal fué introducido después en un número de países, pero el seguro de ancianidad e inhabilidad como lo establece la ley alemana de 1889 y que cubra a los asalariados en general, no fué imitado extensamente durante unas tres décadas. La ley austriaca de 1907 fué compulsoria, pero sólo se aplicaba a un número de asalariados relativamente pequeño. La ley francesa de 1910 fué prácticamente anulada por la resistencia de los trabajadores al registro obligatorio. Después de la Guerra Mundial, sin embargo, el seguro compulsorio ha hecho tales avances, que actualmente está adoptado, en una u otra forma, por unos treinta países. En algunos, los sistemas de no contribución introducidos al principio, han sido suplementados por el seguro contributorio, como en Francia desde 1910, y en Gran Bretaña desde 1925. La ley francesa de **Seguro Social** de 1930, especialmente porque provee más altos beneficios, encontró menos oposición que la de 1910. La fecha de promulgación y los riesgos cubiertos por los 24 sistemas más amplios son los siguientes:

1º) Planes que proveen beneficios de ancianidad, invalidez y para los sobrevivientes:

Checoslovaquia . . . . .	1924	Hungría . . . . .	1928
Francia . . . . .	1910	Italia . . . . .	1919
Alemania . . . . .	1889	Luxemburgo . . . . .	1911
Grecia . . . . .	1934	Holanda . . . . .	1913
Perú . . . . .	1936	Rusia . . . . .	1922
Polonia . . . . .	1934	Uruguay . . . . .	1934
Rumanía . . . . .	1912	Yugoslavia . . . . .	1922

2º) Planes que proveen beneficios de ancianidad e invalidez:

Bulgaria . . . . .	1924	Finlandia . . . . .	1937
Chile . . . . .	1924	Suecia . . . . .	1913

3º) Planes que proveen beneficios de ancianidad y para los sobrevivientes:

Bélgica . . . . .	1924	Inglaterra . . . . .	1925
Ecuador . . . . .	1935	Estados Unidos . . . . .	1935

4º) Planes que proveen beneficios de ancianidad:

Islandia . . . . .	1890	España . . . . .	1919
--------------------	------	------------------	------

Por lo que se refiere al seguro contra enfermedad, de nuestras investigaciones se desprende que existe actualmente, más o menos amplio, en Alemania, Austria, Brasil (limitado), Bulgaria, Canadá (limitado), Chile, Ecuador, Francia, Gran Bretaña, Italia (limitado), Noruega, Perú, Polonia (limitado), Rumanía, Suiza (limitado), Checoslovaquia (limitado), Rusia, Yugoslavia.

Concretándonos a nuestro Continente encontramos lo siguiente: **Estados Unidos de Norte América:** Hay un seguro federal restringido para la vejez, con beneficios a los sobrevivientes y se conceden subvenciones a los Estados para auxilio a la ancianidad, a los niños indigentes y a los desocupados. Las divergencias son tan grandes como que en California un empleado sin trabajo, percibe un total de \$ 37.82 al mes y en Carolina del Sur, solamente \$ 7.49. No hay seguros federales contra enfermedad. **México:** Se están estudiando los seguros sociales, a fin de implantarlos científicamente. **Centro América:** No existen. **Colombia:** El informe de la Oficina Internacional del Trabajo correspondiente al año social 1938-1939 dice lo siguiente: "A fines de 1936, el Parlamento ha acordado dejar en suspenso la entrada en vigor del régimen de ahorro, etc., etc. p. 419. **Brasil:** En abril de 1938, el Ministerio de Trabajo ha encargado a una comisión de técnicos que prepare un proyecto de seguro obligatorio de enfermedad que comprenda a todos los afiliados a las cajas de pensiones. **Uruguay:** El Senado ha adoptado un proyecto de ley que tiende a crear por primera vez el control de los Poderes Públicos sobre las sociedades de socorros mutuos que aseguran un servicio de asistencia médica. El ingreso como miembro activo con derecho a prestaciones en dichas sociedades quedaría limitado, según ese proyecto de ley, a las personas cuyos ingresos no excedan de 200 pesos mensuales; además, los asociados que ganen de 100 a 200 pesos mensuales quedarían sujetos al pago de una cuota adicional de 2 pesos por mes. La administración de las sociedades quedarían bajo la vigilancia de los Poderes Públicos, los cuales concederían, como contrapartida del control ejercido, ciertas exenciones de impuestos, proporcionarían a precio de coste ciertos elementos terapéuticos (sueros, vacunas, etc.) y pagarían subvenciones, primas y otros estímulos. **República Argentina:** Existen leyes de protección a la maternidad, a las mujeres y a los niños. Desde luego, de amparo contra los accidentes de trabajo. **Ecuador:** El régimen de los accidentes de trabajo ha sido extendido ampliamente. La Caja del Seguro contempla, en principio, una protección efectiva a todos los asalariados.

## INFORMACIONES SOCIALES

Las informaciones anteriores ponen de relieve la complejidad de los problemas relacionados con el Seguro Social. Dentro de ellos mismos, hay algunos especialmente intrincados. El que atañe a la atención de enfermedades, por ejemplo.

Cuando en Francia se abrió debate acerca de la ley en esa materia, fué reconocido que "de todas las ramas del Seguro la más difícil para organizar, la que suscita problemas más complejos y que también implica mayores gastos es, sin duda el seguro de enfermedad". En las discusiones parlamentarias se declaró que "el seguro de enfermedad constituye el mayor gravamen, requiere la organización más minuciosa, exige el control más riguroso. Es el eje central de la reforma". El profesor alemán Ludwig Heyde escribe, por su parte, que "algunos defectos legislativos y ejecutivos, juntamente con el aumento de los gastos, han contribuído a amenazar el valor universal de los seguros sociales alemanes. Entre esos defectos citaremos la cuestión, todavía no resuelta de un modo satisfactorio, del problema médico en relación con el seguro de enfermedad".

Lo que dejamos expuesto nos llevó a la convicción de que, para que el Seguro Social llegue a ser una cumplida realidad entre nosotros, se requiere proceder a su implantamiento sin festinaciones que comprometan su propia existencia y asentándolo sobre bases técnicas conforme a la vida costarricense.

No otro es el criterio del Poder Ejecutivo, y así de acuerdo con el señor Presidente de la República y su Secretario de Previsión Social, y con el valioso concurso del docto actuario del Banco Nacional de Seguros, don Ernesto Arias, procedimos a seleccionar del proyecto de ley las disposiciones estrictamente sustantivas, reservando las otras para los reglamentos que, con base en las investigaciones correspondientes, dictará la Caja, con la aprobación del Poder Ejecutivo, conforme vaya estableciendo los varios servicios que la ley contempla. Por tal motivo se ha prescindido, entre otros, de los artículos del proyecto que fijaban las cuotas específicas de contribución de los asalariados, los patronos y el Estado, a fin de que ellas respondan estrictamente al costo de las prestaciones respectivas, y de que una vez conocido el rendimiento de las rentas públicas que la ley señala, se aminore en todo lo posible la carga que haya de imponerse a los trabajadores. Han sido modificadas las disposiciones referentes a la Junta Directiva, para darle a ésta una organización semejante a la de las Juntas que, con tanto éxito, gobiernan a los Bancos del Estado; y nos pareció conveniente crear un organismo de consulta y supervigilancia, integrado por el Secretario de Hacienda y los Gerentes de los Bancos del Estado, a fin de que para la inversión de los fondos de la Caja se tengan en cuenta las experiencias atesoradas por aquellas importantes instituciones, y se coordine la acción de los tres organismos para mayor beneficio del país.

Se ha calculado por lo pronto como contribución del Estado un millón y medio de colones, anualmente. Para financiar esa suma se propone la creación de rentas que pasamos a analizar.

En primer término el aumento de un 15% del precio de los alcoholes, y productos alcohólicos que expende la Fábrica Nacional de Licores. La renta puede dar cerca de un millón de colones, ya que el año pasado el Estado percibió, por ese capítulo cerca de seis millones y medio de colones,

Se propone también un aumento del 15% de todos los derechos y recargos, incluyendo el de conversión, sobre la importación de licores extranjeros. Puede dar unos C. 50,000.00 anuales y se establece, no tanto por la importancia de esa suma, cuanto porque elevados en un 15% los licores nacionales, es preciso guardar la proporcionalidad actual de precios entre unos y otros, a fin de que la industria del país no resulte perjudicada con el aumento de precios.

La cerveza de fabricación nacional pagará un 15% más por impuesto de consumo, con un producto de cerca de cien mil colones. Y por la misma razón expuesta al final del aparte anterior, se elevan también en un 15% los derechos de importación de la cerveza extranjera, lo que dará un rendimiento de más de C. 15,000.00.

El impuesto territorial se eleva en un medio por mil anual. Actualmente paga el dos y medio por mil, con un rendimiento de cerca de novecientos mil colones anuales. Ahora pagará el tres por mil que dará a la Caja cerca de ciento ochenta mil colones. Justo es que también la tierra contribuya con su óbolo a formar el fondo de protección de los obreros que la hacen producir.

Se crea, además, un impuesto de consumo por bebidas gaseosas y por las razones expuestas anteriormente, se elevan en un 15% los derechos de importación de refrescos gaseosos importados. El impuesto es insignificante: medio céntimo por botella, y lo soportará el industrial.

Completarán el acervo de la Caja las multas provenientes de faltas cometidas en contravención de la Ley del Seguro Social; los intereses por la colocación de sus haberes, las donaciones que se le hagan y los legados. Imposible, ahora, determinar la suma que eso puede producir; pero sí creemos que será suficiente para completar con las demás entradas, la contribución del Estado al propósito que se tiene en mira.

El proyecto de ley que presentamos como base de discusión contiene todas las normas esenciales del proyecto primitivo. Simplemente se ha simplificado éste, para facilitar la realización de la obra trascendental cuya efectividad será una de las glorias más nobles y fecundas de la Administración del doctor Calderón Guardia.



## MEXICO

### ANTEPROYECTO DE LEY DEL SEGURO SOCIAL EN MEXICO

#### Exposición de motivos

**L**A promulgación de una Ley de Seguros Sociales que proteja a las clases económicamente débiles, ha sido y es un anhelo constante de los gobiernos de la Revolución Mexicana; ya en el mensaje presentado a las Cámaras por el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, en el año 1917, se expresaba: que con las leyes protectoras del elemento obrero y con la implantación legal de los Seguros Sociales... era de esperarse que las instituciones políticas de México cumplirían su cometido atendiendo satisfactoriamente a las necesidades sociales.

Este anhelo encontró eco legislativo en la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, que establece que se considera de utilidad pública la expedición de una Ley de Seguros Sociales...; en el artículo VIII transitorio de la Ley General de Sociedades de Seguros, que dice textualmente que "el Ejecutivo de la Unión dictará las medidas complementarias de la Ley que sean procedentes para establecer el Seguro Social" y en el artículo 305 de la Ley Federal del Trabajo, que previene que los patrones podrán cumplir las obligaciones emanadas de los riesgos profesionales asegurando, a su costa, al trabajador a beneficio de quien deba percibir la indemnización, siempre que el importe del seguro no sea inferior a ésta.

El establecimiento del Seguro Social, por otra parte, ha sido tema abordado frecuentemente en las reuniones de trabajadores y patrones, que han tenido por resultado conclusiones en que se pide el establecimiento inmediato del régimen del Seguro Social.

Se ha plasmado igualmente en compromisos este punto en los programas de gobiernos emanados de la voluntad popular. El Primer Plan Sexenal expresaba: "Será capítulo final en materia de crédito, dar los primeros pasos para la integración de un sistema nacional de seguros, que substraiga del interés privado esta importante rama de la economía".

Durante el período administrativo de 1935 a 1940, se hicieron varios trabajos preliminares que culminaron con el proyecto de Ley de Seguros Sociales

que envió el Ejecutivo a las Cámaras en 1940, y el Segundo Plan Sexenal, captando la importancia económica y social que tiende a ejercer la acción de continuidad que requiere todo programa de estructuración científica de un régimen de Seguros Sociales, en su artículo 22 del capítulo de Trabajo y Previsión Social, estipula que "durante el primer año de vigencia de este plan, se expedirá la Ley de Seguros Sociales que deba cubrir los riesgos profesionales y sociales más importantes, debiendo aportar el capital necesario para ello la clase patronal y el Estado, y en cuya organización y administración debe intervenir la clase obrera organizada".

El C. Presidente de la República, profundamente compenetrado del contenido social de la Revolución Mexicana, expresó lo siguiente en el mensaje presentado al Congreso de la Unión el día 1º de diciembre de 1940 al hacerse cargo de la Primera Magistratura de la Nación: "no olvidemos que nuestros ideales de justicia colectiva están muy lejos de haberse logrado; el desempleo y los bajos salarios que existen en nuestro país, reclaman las oportunidades de vivir dignamente; el hombre que tiene trabajo necesita la certidumbre de que los beneficios de sus contratos colectivos, sean permanentes y, por otra parte, todos debemos unir desde luego el propósito de que en un día próximo las Leyes del Seguro Social protejan a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez, para substituir este régimen secular en que por la pobreza de la Nación hemos tenido que vivir".

La creciente necesidad de una Ley de Seguros Sociales se pone de relieve al observar que lo hecho en nuestra legislación obrera para proteger a las clases trabajadoras, resulta insuficiente para colocarlas a cubierto de toda contingencia. Las escasas disposiciones dictadas con tal fin constituyen apenas un coeficiente muy pequeño de seguridad, incapaz de contrarrestar las funestas consecuencias emanadas de los múltiples riesgos de la industria moderna, que, al realizarse, hunden a los trabajadores en la desesperación y en la miseria.

La breve exposición que sigue tiende a fundamentar los lineamientos generales del proyecto de Ley de Seguros Sociales, y a explicar el contenido de algunos preceptos, que por su naturaleza hubo necesidad de modificar de acuerdo con las experiencias técnicas y las objeciones fundamentales que se presentaron al proyecto que con anterioridad había enviado el Ejecutivo a las Cámaras.

Esta Ley tiende a prevenir de una manera paulatina los principales riesgos que al realizarse se traducen en un desequilibrio económico para las masas proletarias; como ocurre con las enfermedades profesionales y accidentes del trabajo, las enfermedades no profesionales, la maternidad, la vejez y la muerte.

No se incluyen en el cuadro del Seguro Social ciertos riesgos, como el de invalidez y el de desocupación involuntaria, con el fin de que el instituto dé principio a sus actividades sobre las bases más seguras de desenvolvimiento. Se espera, sin embargo, que en un futuro cercano el instituto se habrá arraigado suficientemente y podrá mejorar y ampliar sus servicios, hasta llegar al ideal deseado de garantizar a toda la población obrera contra los riesgos que le afectan en la estabilidad de su salario.

Es imperioso establecer el seguro de riesgos profesionales, porque es indudable que el sistema resulta inadecuado por carecer de un régimen de garantías,

## INFORMACIONES SOCIALES

El seguro de enfermedades no profesionales responde a la urgente necesidad de disminuir los altos coeficientes de morbilidad y de mortalidad que registra nuestra República.

El seguro de maternidad ejercerá una influencia favorable sobre la disminución de la mortalidad puerperal y de la infantil; se justifica, además, por las duras condiciones de vida de la mayor parte de las familias de las clases trabajadoras y por la necesidad de mejorar física y mentalmente a la población nacional.

El seguro de vejez tiene por objeto garantizar un mínimo de existencia a los trabajadores que han llegado a una edad en la que se ha reducido mucho o ha desaparecido la capacidad de trabajo.

El seguro de muerte por causas no profesionales, es indispensable, pues la falta de previsión de las clases trabajadoras constituye la regla.

No obstante, considerando que en nuestro medio ni el material estadístico ni la experiencia acumulada, ni las posibilidades económicas de que el instituto de Seguros Sociales pueda disponer permiten abarcar desde el primer momento la totalidad de los riesgos asegurados; en el artículo 4º transitorio de esta Ley se establece que en un plazo no mayor de 10 meses, a contar de la fecha de su publicación, se pondrán en vigor las disposiciones relativas a seguros contra riesgos profesionales, vejez y muerte, reservándose al Ejecutivo Federal la facultad de determinar la fecha en que cada uno de los riesgos restantes habrá de ponerse en vigor. Esto obedece a que no se olvidaron las dificultades que implican los riesgos de enfermedades no profesionales y de maternidad, a causa de que el instituto no puede contar desde el primer momento con las organizaciones, servicios y erogaciones que implican las prestaciones de estos seguros. Esta misma razón fué la que determinó a excluir del seguro contra riesgos profesionales la incapacidad temporal, dejando subsistente para el patrón la obligación de indemnizar a sus obreros que la sufran, bien sea en los términos de la Ley Federal del Trabajo, o bien contratando facultativamente un seguro con cualquiera de las compañías o instituciones aseguradoras que operan en el ramo en los términos de la Ley Federal de Sociedades de Seguros.

El régimen que para el seguro adopta esta Ley es el obligatorio, en atención a que, no obstante las ventajas del seguro facultativo: mayor virtud educativa, noción más fecunda de la responsabilidad del trabajador y de su independencia, etc., la obligación resulta imprescindible por ser el correctivo necesario a la imprevisión innata a la naturaleza del hombre.

La esfera de aplicación de los seguros sociales se restringe, por ahora, a reserva de ampliarla en cuanto las condiciones de nuestro país lo permitan, pues ello en el momento actual no sería posible, y la Ley quiere hacer del instituto de Seguros Sociales un organismo viable, fuerte y profundamente vinculado a la economía del país, esperando que posteriormente su desarrollo evolutivo le permita llegar a cubrir todos los riesgos que amenazan a los trabajadores.

Actualmente sólo gozarán de los beneficios del seguro social los trabajadores y aprendices que disfruten de un salario no superior a veinte pesos, y estén al servicio de patrones cuyos establecimientos se encuentren ubicados dentro de los centros y distritos industriales, siempre que ocupen cinco o más trabajadores o se encuentren incluidos como causantes de la cédula I del Impuesto Sobre la Renta o dependan de patrones que posean establecimientos ubicados fuera de

los centros ya mencionados, cuando empleen quince o más trabajadores; siendo aplicable el régimen también a los miembros de cooperativas de productores y a los trabajadores de empresas de la administración obrera, estatal o mixtas.

Los seguros sociales no obligarán por hoy a los trabajadores de empresas de tipo familiar, a los trabajadores a domicilio, a los trabajadores domésticos y a los trabajadores temporales, estacionales, eventuales, extraordinarios y super-numerarios, por no ser posible tomando en consideración sus especiales condiciones.

Quedan excluidos igualmente los trabajadores del campo por no permitirlo los recursos del instituto a causa de las enormes proporciones que el número de éstos alcanzan en la República y a la precaria situación que guarda el campesino, que apenas le permite subvenir a sus necesidades vitales, impidiéndole soportar las cuotas que el seguro social requiere.

La inclusión de los empleados públicos en el régimen de seguros sociales, no podrá venir sino como consecuencia de un detenido estudio de la situación en que se encuentran actualmente, que permita formular el proceso de transferencia de los servicios de que hoy goza el sistema general del instituto.

Al lado del seguro obligatorio ha instituido la Ley un régimen de seguros facultativos, con objeto de que los trabajadores no obligados a asegurarse, estén en posibilidad de hacerlo libremente y gozar de las prestaciones correspondientes en caso de realizarse un riesgo, con lo cual se ha querido atemperar en parte la restricción por el momento establecida en el campo de aplicación del Seguro Social obligatorio.

Las cuotas que el Seguro obligatorio requiere, serán satisfechas por las tres partes directamente interesadas en su funcionamiento: Estado, trabajadores asegurados y patrones, excepción hecha de los riesgos profesionales que cubrirá exclusivamente el patrón.

Las razones por las cuales se adoptó este régimen tripartita pueden resumirse diciendo que el Estado, como representante del poder público, debe contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de sus clases mayoritarias que los obreros deben igualmente aportar cuotas para el sostenimiento del seguro en virtud de que éste tiene como característica esencial la previsión y la mutualidad colectiva, sin la cual se transformaría en una institución de beneficencia, que el legislador trata de impedir, pues desea que el trabajador que sufra un daño reciba la prestación correspondiente no como mendigo que solicita un favor, sino como socio que exige el cumplimiento de un contrato y, finalmente, que el patrón debe cooperar porque él es quien recibe beneficios directos de un mayor rendimiento del trabajo de los obreros, que surgiría como una consecuencia de la implantación del Seguro Social.

Las cuotas afectas al régimen de Seguros Sociales habrán de cubrirse en un cincuenta por ciento por el patrón, en un veinticinco por ciento por el asegurado, y en un veinticinco por ciento por el Gobierno Federal.

El salario de base se calculará teniendo en cuenta la retribución directa en efectivo más el valor que se atribuya al suministro de habitación u otras percepciones, en su caso.

No se ha adoptado el sistema de que cuotas y prestaciones se calculen en proporción con cada salario individual, porque ello complicaría la administración de los seguros.

## INFORMACIONES SOCIALES

El sistema adoptado consiste en formar una serie escalonada de pequeños grupos de salarios de base, de tal modo que todos los que se encuentren dentro de un mismo grupo paguen una misma cuota y reciban la misma proporción de prestaciones. Dada la pequeñez de la cuota que individualmente se cubre, las diferencias en más o menos que este sistema implica para cada trabajador resultarán insignificantes; en cambio el instituto reducirá sus costos de administración y de todos modos el trabajador que proporcionalmente pague más, por tener un salario inferior al efectivo, recibirá también algo más en calidad de prestación.

En materia de riesgos profesionales, las cuotas serán cubiertas exclusivamente por el patrón, debiendo ser diferenciales las tarifas, que previa autorización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, determinará el Instituto Nacional de Seguros Sociales, de tal modo que a menor seguridad e higiene corresponda una cuota mayor.

El seguro social constituye un servicio público nacional y funcionará a través de una institución descentralizada, integrada por una Asamblea General, designada por obreros y patronos a quienes abarca el seguro y por el Ejecutivo Federal; de un Consejo Técnico Director, administrador del instituto, integrado por nueve miembros propietarios y seis suplentes y de un Presidente como Director Ejecutivo, nombrado por el Presidente de la República.

En la determinación de sus funciones, se le conceden amplias atribuciones para conocer y decidir en todo lo que concierne a la aplicación, cumplimiento y efectividad de los seguros sociales, dejando a salvo las facultades que corresponden a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, como orientadores de la política social del Estado.

Con objeto de atender a los gastos de administración del instituto se ha encomendado al Reglamento determinar un porcentaje de sus ingresos anuales de acuerdo con las condiciones especiales que prevalezcan, considerando que en la Ley no es posible hacerlo sobre una cantidad cuyo alcance se ignora.

En lo que respecta a las inversiones, se consideró necesario seguir un criterio completamente opuesto al adoptado por el proyecto presentado a las Cámaras en 1940, que establecía que la Administración General y manejo de todas las disponibilidades del servicio se haría por una institución fiduciaria constituida con la intervención del instituto, y que las reservas cuyo manejo se encomendara a éste, se emplearían en inversiones a largo plazo, dejando al reglamento la facultad de señalar los casos en que excepcionalmente se permitirían colocaciones a corto plazo, quedando prohibido destinar fondos del instituto en préstamos a los poderes de la Federación y de las entidades, así como a los municipios.

Se estimó que lo preceptuado en el proyecto mencionado era en extremo peligroso, tomando en consideración que si en esta materia se dictan normas equivocadas, los elementos directivos serán incapaces de corregir el error por grande que sea su genio administrativo, independientemente de que con esto se rompía con la unidad de acción y se creaba una dualidad de funciones de consecuencias en extremo perjudiciales.

Por otra parte, el preceptuar que las reservas se habrían de efectuar en inversiones a largo plazo, salvo excepciones que señalara el Reglamento, se consideró inconveniente, toda vez que la naturaleza de estas inversiones depende de las condiciones del mercado y, finalmente, no se creyó justificada la prohibi-

ción de hacer préstamos a los poderes de la Federación, de las entidades o de los municipios, si éstos otorgan una garantía hipotecaria o pignoratícia suficiente.

Por ello se establece en el proyecto que la administración de las disponibilidades de fondos del servicio se encomendará a un departamento creado con tal fin por el instituto, que se regirá por las normas fijadas en un reglamento especial y que los fondos de las reservas técnicas y especiales de previsión y los del régimen de capitalización, se invertirán en forma tal, que su garantía real sea satisfactoria, tomando en consideración la seguridad y fijeza en la percepción de intereses, cuyo importe real no podrá ser, al tiempo de realizarse la inversión, inferior al que haya servido de base para la formación de las tarifas que se apliquen en aquel momento.

Dichos fondos habrán de invertirse en los porcentajes que la ley determina, en valores de la Federación, de los Estados o de los municipios; en obligaciones de empresas solventes que se coticen en bolsa; en bienes inmuebles para oficinas y demás servicios administrativos del instituto; en obras de interés social, mediante préstamos hipotecarios o pignoratícios que tengan como fin la construcción o adaptación de edificios para dispensarios, clínicas, sanatorios, hospitales, instituciones de educación o adaptación de edificios para escuelas, construcciones de casas baratas para trabajadores, fomento de la industria nacional, o en cualquier otra forma que a propuesta del Instituto Nacional de Seguros Sociales autorice el Ejecutivo.

Para aplicar este sistema de inversiones que establece la Ley, todos los años se formulará por el Consejo, mediante los asesoramientos y dictámenes previos que determine el Reglamento, un plan de inversiones de los fondos que, a la par que procure regular esta función, tenga la elasticidad suficiente para evitar que los capitales disponibles queden improductivos.

En lo que concierne al seguro contra riesgos profesionales, se ha considerado pertinente dejar al instituto como única entidad aseguradora, excluyendo a las compañías de seguros privados. El sistema de concurrencia del instituto con las compañías privadas en el seguro social de riesgos profesionales es sumamente peligroso para el instituto, pues pudiera ocurrir que a él fuesen a parar todos los malos riesgos que no aceptaran las compañías aseguradoras, dando esto lugar a una posible insuficiencia de los fondos del instituto en este ramo del seguro, con las consiguientes consecuencias.

Tal inconveniente no se podría subsanar, estableciendo como lo hacía el proyecto de 1940, que cuando la importancia o la frecuencia del riesgo asegurado lo hiciera necesario, la Secretaría de Hacienda distribuiría el riesgo cubierto entre todos los asegurados del ramo, a prorrata del volumen de sus seguros en curso, pues tal medida originaría en la práctica grandes dificultades y violaría los principios de la libre contratación, por lo cual la ley consideró más acertado dejar la función aseguradora de estos riesgos exclusivamente al instituto, excepción hecha de las incapacidades temporales, por las razones ya expuestas con anterioridad.

En lo que ve a las prestaciones, la Ley ha estatuido aquellas que proporcionen al obrero o a sus beneficiarios un medio con el cual puedan subsistir cuando a causa de un daño padecido, se halle aquél imposibilitado de poder trabajar.

Con este fin se ha substituído para los trabajadores asegurados el sistema de indemnizaciones globales por incapacidad permanente o por muerte profe-

## INFORMACIONES SOCIALES

sional, con un sistema de pensiones que juzga más adecuado al fin perseguido, puesto que mientras la indemnización global rara vez es empleada cuerdamente por los beneficiarios, la pensión constituye una garantía de que éstos en ningún momento carecerán de un mínimo de medios de vida.

Como algunos sectores obreros han obtenido por medio de sus contratos colectivos prestaciones mayores a las estipuladas en la presente Ley, el artículo II transitorio establece que los patrones estarán obligados a seguirlas proporcionando, pudiendo, mediante un régimen complementario de mejoras, asegurar en el instituto a sus trabajadores por aquellas prestaciones que excedan a las señaladas en el régimen legal de seguros obligatorios.

En lo que respecta al procedimiento para dirimir las controversias que se susciten entre los asegurados y el instituto con motivo de la aplicación de la Ley, se establece que éstas habrán de resolverlas los Tribunales Federales con arreglo al Código Federal de Procedimientos Civiles; pero considerando que el seguro social constituye una garantía humana inherente al derecho fundamental del trabajo y que debe por ello ser protegida por todas las autoridades judiciales de la República, facilitando a las víctimas o a sus deudos poder acudir en demanda de sus derechos ante las autoridades más próximas al lugar de su radicación, la Ley previene que los asegurados podrán presentarse en demanda de sus derechos ante los juzgados municipales o de Primera Instancia de los Estados donde hubiere jueces federales, a fin de que éstos reciban la demanda, la completen u ordenen cuando por impreparación los trabajadores no pudiesen darle todos los requisitos formales, tramiten de oficio las investigaciones iniciales y remitan los autos al Juez de Distrito para que éste falle sobre su procedencia o improcedencia.

Tales facilidades otorgadas a los trabajadores son necesarias, porque de acuerdo con nuestras estadísticas, los riesgos en su mayoría afectan a las clases trabajadoras cuyo salario no exceda de \$ 4.00 diarios y que tienen más de tres hijos, por lo cual, debido a su pobreza e ignorancia o no pueden ir a los lugares de residencia de los jueces federales, o son objeto de especulaciones, y como se trata de protegerlos en una garantía esencial, deberá aplicarse la tendencia de la Ley de Amparo, de proteger las garantías individuales, delegando la jurisdicción federal para el inicio de los procedimientos ante los jueces locales.

### TITULO PRIMERO

#### Disposiciones generales

#### CAPITULO I

#### Del Instituto Nacional de Seguros Sociales

**Artículo 1o.**—Los seguros sociales constituyen un servicio público nacional, que se registrará por las prevenciones de esta Ley y demás disposiciones legales y reglamentarias, que en lo sucesivo se dicten.

**Artículo 2o.**—Se crea, con personalidad jurídica propia, un organismo descentralizado que se denominará: "Instituto Nacional de Seguros Sociales", con domicilio en la ciudad de México.

**Artículo 3o.**—Son facultades y obligaciones del Instituto, las siguientes:

I. Realizar la inscripción de los trabajadores comprendidos en el régimen de Seguros Sociales.

II. Recaudar las cuotas de los Seguros Sociales y los accesorios de éstas.

III. Cumplir las prestaciones que como entidad aseguradora deba satisfacer según esta Ley.

IV. Celebrar y ejecutar toda clase de contratos y actos que requiera la aplicación de los Seguros Sociales, y concentrar la realización de servicios con otros organismos públicos o privados.

V. Adquirir bienes muebles o inmuebles dentro de los límites constitucionales.

VI. Establecer y organizar las sucursales, agencias y oficinas necesarias.

VII. Llevar las cuentas generales de recaudación y de reservas técnicas, las individuales de los asegurados y patronos y de las demás que exijan las disposiciones legales reglamentarias.

VIII. Dictar los reglamentos de régimen interior interpretando, por medio de sus órganos técnicos, las normas relativas a la ejecución de los Seguros Sociales.

IX. Inspeccionar el cumplimiento de las obligaciones que impone la legislación de Seguros Sociales a patronos y trabajadores.

X. Realizar las investigaciones y estudios necesarios en materia de Seguros Sociales, y difundir los conocimientos y prácticas de la previsión social.

XI. Las demás que le atribuyen las leyes o que sean necesarias para la administración del servicio.

**Artículo 4o.**—La autoridad suprema del instituto será la Asamblea General, que deberá reunirse por lo menos una vez al año, y que estará compuesta de 30 miembros, designados diez por el Ejecutivo Federal, diez por las organizaciones patronales de carácter nacional y diez por los trabajadores que tengan igual carácter.

**Artículo 5o.**—El representante legal y administrador del Instituto será el Consejo Técnico Director, compuesto de nueve miembros propietarios y seis suplentes. Cada uno de los grupos que constituyen la Asamblea General designará, de su seno o no, tres propietarios y dos suplentes.

**Artículo 6o.**—El Ejecutivo Federal nombrará cada año una Comisión que tendrá por objeto comprobar si las reservas matemáticas calculadas son suficientes de acuerdo con sus bases de constitución, y si los balances contables y actuariales y demás operaciones relacionadas con los mismos se ajustan a las normas porque debe regirse el funcionamiento del Instituto.

**Artículo 7o.**—Corresponderá a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social determinar cuáles son las organizaciones nacionales de patronos y de trabajadores que deban intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea General, así como reglamentar y calificar la elección.

**Artículo 8o.**—El Instituto tendrá un Presidente que fungirá como Director Ejecutivo, nombrado por el Presidente de la República. Esta designación deberá

## INFORMACIONES SOCIALES

recaer en una persona de nacionalidad mexicana y de reconocida capacidad técnica en ciencias económico-sociales.

**Artículo 9o.**—El Presidente del Instituto durará en su ejercicio un período de seis años que podrá ser renovado. Sólo podrá ser destituido por el Presidente de la República, por causas graves, comprobadas mediante una investigación en que se oiga su defensa.

**Artículo 10.**—El Presidente del Instituto lo será también de la Asamblea General y del Consejo Técnico Director, y tendrá derecho de veto sobre las resoluciones de este último, en los casos que fije el Reglamento. El efecto del veto será suspender la aplicación de la resolución tomada, hasta que resuelva la Asamblea en definitiva.

**Artículo 11.**—El Reglamento determinará el porcentaje que de sus ingresos anuales destinará a los gastos indispensables de administración.

**Artículo 12.**—La administración de las disponibilidades de fondos del servicio estará a cargo de un departamento creado con tal fin por el Instituto, que se regirá por las normas fijadas en un Reglamento.

**Artículo 13.**—Los fondos de las reservas técnicas y especiales de previsión y los del régimen de capitalización se invertirán de tal modo que su garantía real sea satisfactoria. Y se tendrá también en consideración la seguridad y fijeza en la percepción de intereses cuyo importe real no podrá ser, en el tiempo de realizar la inversión, inferior al que haya servido de base para la formación de las tarifas que se apliquen en aquel momento.

**Artículo 14.**—Los fondos a que se refiere el artículo anterior se invertirán:

I. En valores de la Federación, de los Estados o Municipios.

II. En obligaciones de empresas solventes que se coticen en bolsa.

III. En bienes inmuebles para oficinas y demás servicios administrativos del Instituto.

IV. En obras de interés social, mediante préstamos hipotecarios o pignoratícios que tengan los siguientes fines:

a). Construcción o adaptación de edificios para dispensarios, clínicas, sanatorios, hospitales, instituciones de reeducación profesional y otros fines análogos que contribuyen a la disminución de la morbilidad y la mortalidad nacional.

b). Saneamiento de poblaciones y de terrenos.

c). Construcción o adaptación de edificios para escuelas.

d). Construcción de casas baratas para trabajadores.

e). Fomento de la Industria Nacional.

f). También podrá el Instituto realizar la construcción o adaptación por sí, de los edificios a que se refiere el párrafo a), si los necesita para la realización de sus servicios, y los del párrafo d), para cederlos en venta o arrendamiento.

V. En cualquier otra forma que a propuesta del Instituto Nacional de Seguros Sociales autorice el Ejecutivo.

**Artículo 15.**—Para la ponderación debida de las diversas clases de inversiones de los tres fondos a que se refiere el artículo 13, se invertirán, como cantidad máxima de cada una de las cuatro fracciones indicadas en el artículo 14, los siguientes porcentajes:

- De la fracción I.—Hasta el 20%
- De la fracción II.—Hasta el 20%
- De la fracción III.—Hasta el 10%
- De la fracción IV.—Hasta el 7%

Si para evitar que los fondos quedaren improductivos hubiere que elevar los porcentajes señalados, podrá realizarse este aumento en forma transitoria, procurando quedar lo antes posible dentro de las normas señaladas en este artículo.

**Artículo 16.**—Para la aplicación del sistema de inversiones que establece esta Ley, todos los años se formulará por el Consejo mediante los asesoramientos y dictámenes previos que determine el Reglamento, un plan de inversiones que haya de servir de norma en la colocación de los fondos, y que a la par que procure regular esta función, tenga la elasticidad suficiente para evitar que los capitales disponibles queden improductivos.

**Artículo 17.**—Los manejadores de fondos del servicio deberán otorgar fianza suficiente o, en su caso, depósito de garantía.

**Artículo 18.**—Para los efectos de esta Ley el Instituto está facultado para inspeccionar los centros de trabajo y los patronos estarán obligados a dar facilidades para hacer expedita y eficiente esta inspección. Los inspectores federales y locales de Trabajo deberán prestar el auxilio que al respecto solicite el Instituto.

**Artículo 19.**—El Instituto de Seguros Sociales, sus sucursales, Delegaciones y Oficinas que formen parte o dependan de él, gozarán de exención de impuestos, y ni la Federación, los Estados, Departamento del Distrito Federal o Municipios, tendrán facultades para gravar con impuestos el capital, rentas, contratos o actos jurídicos, títulos y documentos, operaciones y libros de contabilidad de esta Institución aseguradora. En estas exenciones se consideran comprendidos el Impuesto del Timbre y la Franquicia Postal. El Instituto y demás entidades que forman parte o dependan de él, estarán sujetos únicamente al pago de los derechos de carácter municipal que causen sus inmuebles, en razón de pavimentos, atarjeas y limpia por su frente a la vía pública y por agua potable de que dispongan en las mismas condiciones que deben pagar los demás causantes; y los derechos de carácter federal por la prestación de servicios públicos.

**Artículo 20.**—El Instituto deberá ser oído por el Ejecutivo Federal antes de enviar al Senado, para su ratificación, cualquier convenio internacional relativo a seguros sociales.

## CAPITULO II

### De los riesgos cubiertos y de los asegurados

**Artículo 21.**—El servicio cubrirá los siguientes riesgos:

- I. Riesgos profesionales o sea enfermedades y accidentes del trabajo.
- II. Enfermedades no profesionales.
- III. Maternidad.
- IV. Vejez y
- V. Muerte.

## INFORMACIONES SOCIALES

**Artículo 22.**—Los riesgos a que se refiere el artículo anterior serán objeto de seguros obligatorios, en los términos y extensión que determina esta Ley, para patronos, trabajadores o Instituto de Seguros Sociales.

**Artículo 23.**—Se consideran comprendidos en los beneficios de esta Ley los trabajadores y aprendices de ambos sexos, mayores de 16 años, mexicanos o extranjeros, que tengan un salario diario no superior a veinte pesos y cuyos patronos se encuentren comprendidos en los casos siguientes:

I. Estar incluidos como causantes de la cédula primera del Impuesto sobre la Renta o tener más de cinco trabajadores a su servicio, siempre que en cualesquiera de ambos casos, su establecimiento esté ubicado en los centros o distritos industriales que delimite con este fin la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

II. Tener 15 o más trabajadores, si su establecimiento está ubicado fuera de esos centros o distritos.

**Artículo 24.**—Están obligados, en los términos del artículo anterior, los miembros de cooperativas de productores, y los trabajadores de empresas de administración obrera, estatal o mixtas.

**Artículo 25.**—Por ahora, los seguros sociales no son obligatorios para:

- a). Los trabajadores de las empresas de tipo familiar;
- b). Los trabajadores a domicilio;
- c). Los trabajadores domésticos;
- d). Los trabajadores del campo; y
- e). Los trabajadores temporales, estacionales, eventuales, extraordinarios y supernumerarios.

El Reglamento respectivo determinará los grupos de trabajadores en las categorías anteriores.

Disposiciones del Poder Ejecutivo determinarán la fecha en que habrán de incluirse cada uno de estos grupos de trabajadores en el régimen obligatorio de seguros sociales, oyendo previamente el informe del Instituto.

**Artículo 26.**—Tratándose de los seguros obligatorios, los patronos tienen la obligación de asegurar a sus trabajadores en el Instituto Nacional de Seguros Sociales, aunque los contraten por medio de terceras personas, y de pagar las cuotas correspondientes.

**Artículo 27.**—Tratándose de los trabajadores mencionados en el artículo 24, se tendrá como patrón a la Sociedad Cooperativa o a la empresa administradora.

**Artículo 28.**—El Instituto expedirá a cada asegurado una libreta de identificación familiar, para los efectos del régimen de seguros sociales.

**Artículo 29.**—El patrón retendrá del salario de cada uno de sus trabajadores asegurados que emplee, las porciones de cuotas que determine según esta Ley el Poder Ejecutivo.

## CAPITULO III

### De las cuotas y prestaciones

**Artículo 30.**—No podrá el patrón retener ninguna suma por concepto de la prima del seguro de enfermedades profesionales y accidentes del trabajo.

**Artículo 31.**—Para los fines de esta Ley, el salario de base se calculará tomando en cuenta la retribución diaria en efectivo, más el valor que el reglamento atribuya al suministro de habitación, comida, u otras percepciones en su caso.

**Artículo 32.**—El Ejecutivo, por medio de disposiciones reglamentarias, formulará una escala de grupos de salarios de base, que podrá modificar cuando lo estime necesario.

**Artículo 33.**—El Poder Ejecutivo, después de consultar al Instituto Nacional de Seguros Sociales, determinará la cuantía total de la cuota que ha de satisfacer por cada uno de los seguros de enfermedades no profesionales, maternidad, vejez y para casos de muerte que regula el título 2º de esta Ley puesta cada una en relación con el salario de base del asegurado.

**Artículo 34.**—Para los efectos de esta Ley, las cuotas y sus accesorios tendrán carácter fiscal. Las oficinas exactoras federales, a petición del Instituto, ejercerán los procedimientos de cobro y de ejecución forzosa administrativa necesarios para obtener el pago.

**Artículo 35.**—En caso de demora en el pago de las cuotas, las prestaciones se ministrarán por cuenta del patrón moroso, a quien se exigirá el importe de éstas empleándose los medios de cobro previstos por la Ley, sin perjuicio de las sanciones aplicables.

Las cuotas vencidas y no satisfechas, ni reclamadas, prescribirán a los dos años de la fecha en que pudieron ser exigibles.

**Artículo 36.**—Los asegurados o sus causahabientes, en su caso, perderán el derecho a prestaciones en dinero correspondiente a siniestros que hubieran provocado intencionalmente.

**Artículo 37.**—Los asegurados penados corporalmente por delitos intencionales del orden común, perderán su derecho a prestaciones, por el tiempo durante el cual sufran la sanción.

La pérdida no afecta los derechos o prestaciones que otorgue esta Ley, a familiares del asegurado.

**Artículo 38.**—En caso de enfermedades, lesiones u otros padecimientos que sean de carácter profesional y resulten de riñas, de alcoholismo o de otras toxicomanías, los asegurados y sus causahabientes perderán el derecho a las prestaciones en dinero que hubieran podido obtener.

**Artículo 39.**—El derecho a pensión se suspenderá en caso de que el pensionista cambie su residencia al extranjero, por todo el tiempo que dure su ausencia.

**Artículo 40.**—El derecho a prestaciones en dinero prescribe en un año, a contar de la fecha en que hubiere sido exigible, con excepción del derecho a las prestaciones que correspondan a riesgos profesionales, que prescribe en dos años.

TITULO SEGUNDO

De las disposiciones especiales para los diferentes seguros

CAPITULO I

Del Seguro de Riesgos Profesionales

**Artículo 41.**—El seguro de riesgos profesionales cubrirá la incapacidad permanente, total o parcial, y la muerte ocasionada por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, conforme a las prescripciones del Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo, en cuanto no se opongan a las de esta Ley.

**Artículo 42.**—Los riesgos ocasionados por accidentes de trabajo o enfermedad profesional que sólo den lugar a incapacidad temporal, no serán objeto de esta Ley, y continuarán rigiéndose por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo. Por consiguiente, los patronos podrán facultativamente asegurar este riesgo en cualesquiera de las compañías o instituciones aseguradoras, que operen en este ramo, en los términos de la Ley General de Instituciones de Seguros.

**Artículo 43.**—Las tarifas que determinen las cuotas que los patronos deben pagar, serán diferenciales, de tal manera que a menor seguridad o higiene, corresponda una cuota mayor, y serán fijadas por el Instituto Nacional de Seguros Sociales y autorizados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

**Artículo 44.**—Para la fijación de la cuota, el Instituto calificará el coeficiente de seguridad e higiene de los establecimientos de todos los patronos cuyos trabajadores estén obligados al seguro. Esa calificación podrá ser revisada en cualquier tiempo por el Instituto.

**Artículo 45.**—El otorgamiento de prestaciones en dinero, en caso de accidente o enfermedad profesional, estará sujeto a un período de espera de tres días, para las dolencias que no afecten al trabajador durante más de siete. Cuando la afección dure más de 7 días, se otorgarán las prestaciones a contar del primero.

**Artículo 46.**—El asegurador deberá obligarse a proporcionar en casos de accidente, o enfermedad profesional, las prestaciones siguientes:

I. Una pensión de un medio a dos tercios del salario según las cargas de familia, para el caso de incapacidad total permanente.

II. Una pensión, para el caso de incapacidad parcial permanente, conforme a la tabla del artículo 327 de la Ley Federal del Trabajo, tomando como base el monto de la pensión que correspondería a la incapacidad total permanente. Si el porcentaje de incapacidad no fuere mayor de 20, la pensión será substituída por la indemnización global que estableció el artículo 302 de la Ley Federal del Trabajo.

III. Cuando el accidente o enfermedad traiga como consecuencia la muerte del asegurado, se dará una ayuda para gastos de entierro equivalente a un mes de sueldo y una pensión de 1/2 a 2/3 del salario, según las cargas de familia. Esta última prestación se sujetará a las siguientes reglas:

a). Tendrán derecho a recibir la pensión por partes iguales la esposa o concubina del trabajador asegurado, si esta última se encuentra registrada en la libreta familiar con 3 años de anticipación; el esposo o concubino que se encuentre totalmente incapacitado; los hijos legítimos o naturales menores de 16 años, o los mayores de esta edad que padezcan igualmente una incapacidad total permanente, y, a falta de éstos, las personas que dependan económicamente del trabajador.

b). Tratándose de cónyuge o amante, se otorgará la pensión mientras no contraigan nuevas nupcias o entren en otro amasiato.

c). En lo que respecta a las personas que hubieran dependido económicamente del trabajador, la pensión sólo se otorgará hasta en tanto puedan subsistir por sí mismos a sus propias necesidades, o pasen a depender de otras personas.

## CAPITULO II

### Del seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad

**Artículo 47.**—Este seguro cubrirá todas las enfermedades y accidentes deportivos no profesionales, así como el embarazo y el parto. También cubrirá, pero únicamente por lo que respecta a atención de facultativo y ministración de medicinas, los demás accidentes no profesionales.

**Artículo 48.**—Los asegurados que queden desocupados involuntariamente y que estén registrados como solicitantes en una agencia oficial de colocaciones, sin haberse rehusado a ocupar algún empleo adecuado que ésta les haya designado, continuarán gozando de los derechos que otorga este seguro, con excepción de las prestaciones en dinero, hasta por seis meses a contar de la fecha del desempleo. En este mismo caso, las personas comprendidas en el artículo 50 tendrán derecho a las prestaciones que este artículo concede.

**Artículo 49.**—El Instituto proporcionará a sus asegurados en caso de enfermedad o accidentes deportivos no profesionales las siguientes prestaciones:

I. Un subsidio de un tercio del salario, durante la primera semana siguiente al período de espera y de un medio en las semanas posteriores.

II. Medicamentos y materiales para curación y asistencia médica que sean necesarias.

**Artículo 50.**—Las prestaciones del artículo precedente se otorgarán durante un período máximo de 26 semanas.

**Artículo 51.**—En caso de enfermedad o accidentes deportivos no profesionales, tendrán derecho a los servicios a que se refiere la fracción II del artículo 49:

a). La esposa del asegurado o, en su defecto, la concubina registrada en la libreta familiar con tres años de anticipación.

b). El esposo de la asegurada o, en su defecto, el concubino registrado en las mismas condiciones, siempre que estuviere totalmente incapacitado para trabajar y no disfrute de ingresos superiores a la mitad del salario mínimo.

c). Los hijos menores de 16 años que no trabajaren o los mayores que se encuentren totalmente incapacitados para el trabajo y no disfruten de ingresos superiores a la mitad del salario mínimo.

## INFORMACIONES SOCIALES

**Artículo 52.**—El asegurado sólo podrá obtener el subsidio que otorga la fracción I del artículo 49, después de una filiación previa de dos meses y vencido un período de espera de 6 días.

**Artículo 53.**—En caso de maternidad, el Instituto proporcionará a la asegurada, o a la esposa o concubina del asegurado las siguientes prestaciones:

I. Cuando se trate de la asegurada, el pago del salario correspondiente a los descansos, de que habla el artículo 79 de la Ley Federal del Trabajo.

II. Los servidores señalados por la fracción II del artículo 49 desde la fecha en que se diagnostique el embarazo.

III. Una ayuda en especie o excepcionalmente en dinero, fijada por el Instituto y destinada a mejorar la alimentación del recién nacido, durante los seis meses siguientes al parto, ayuda que será suministrada a la madre, o a falta de ésta a la persona encargada de cuidar al niño.

**Artículo 54.**—La concubina sólo tendrá derecho a prestaciones de maternidad en defecto de la esposa, si estuviere registrada en la libreta familiar con 200 días de anticipación a la solicitud de ellas.

**Artículo 55.**—Las prestaciones que en servicios médicos se conceden para el caso de maternidad, podrán ser ministradas por el Instituto, internando a la beneficiaria en un establecimiento de maternidad, siempre que ello no ocasione el abandono de los menores de 12 años que tenga a su cuidado.

**Artículo 56.**—La cuota correspondiente a este seguro será satisfecha en un (50%) cincuenta por ciento por el patrón, en un (25%) veinticinco por ciento por el asegurado y en un (25%) veinticinco por ciento por el Gobierno Federal.

## CAPITULO III

### Del Seguro de Vejez

**Artículo 57.**—El seguro cubrirá el riesgo de vejez a partir de los 60 años cumplidos, pudiéndose anticipar la edad de retiro tratándose de industrias agotadoras.

**Artículo 58.**—El Instituto pagará a sus asegurados que cumplan 60 años de edad, una pensión anual, equivalente al uno y medio por ciento del importe total de los salarios de base correspondientes al asegurado durante el tiempo que hubiesen satisfecho cuotas a él aplicables.

A petición del asegurado, podrá el Instituto diferir hasta por 5 años la edad en que ha de percibir la pensión, la que dará lugar a un aumento de la cuantía de los que úteriormente perciba.

**Artículo 59.**—Para tener derecho a la pensión será necesario que se hayan satisfecho cuotas aplicables al asegurado por un período no inferior a 15 años.

**Artículo 60.**—Los asegurados que al cumplir los 60 años tuviesen cuotas aplicables a su favor, por un período inferior a 15 años, sólo tendrán el derecho que les corresponda a los trabajadores mayores de 45 años según el artículo 61 de esta Ley.

## INFORMACIONES SOCIALES

**Artículo 61.**—Quienes tengan 45 años cumplidos en el momento de realizar su afiliación inicial en el régimen, sólo tendrán derecho a que al cumplir 60 años el Instituto les devuelva el monto de sus cuotas acumuladas más sus intereses, en la forma y tiempo que determinen las disposiciones reglamentarias.

**Artículo 62.**—Las cuota correspondiente a este seguro, será cubierta en un (50%), cincuenta por ciento por el patrón, en un (25%), veinticinco por ciento por el Gobierno Federal.

### CAPITULO IV

#### Del seguro en caso de muerte

**Artículo 63.**—Este seguro cubrirá el riesgo de muerte ocasionado por causas no profesionales.

**Artículo 64.**—En caso de siniestro, el Instituto pagará a los beneficiarios designados por el asegurado, una indemnización para gastos de entierro igual al importe de tres meses de salario de base, y además un subsidio mensual igual a la mitad del salario base, que se suministrará durante 18 meses.

**Artículo 65.**—Para calcular las prestaciones a que se refiere el artículo anterior, se tomará el último salario de base del asegurado.

**Artículo 66.**—El asegurado sólo podrá designar beneficiarios del subsidio entre las personas inscritas en la libreta familiar.

**Artículo 67.**—Las prestaciones de este seguro sólo serán exigibles cuando el asegurado hubiere cubierto un período computable de afiliación previa, no menor de tres meses.

**Artículo 68.**—La cuota correspondiente a este seguro será cubierta en un (50%) cincuenta por ciento por el patrón, en un (25%) veinticinco por ciento por el asegurado y en un (25%) veinticinco por ciento por el Gobierno Federal.

**Artículo 69.**—Será aplicable a este seguro el artículo 48.

## TITULO TERCERO

### Disposiciones complementarias

#### CAPITULO I

##### Del procedimiento para dirimir controversias

**Artículo 70.**—Las controversias que se susciten entre el Instituto y los patronos o los asegurados con motivo de la aplicación de esta Ley, se resolverán en la vía sumaria por los jueces federales, conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles. Si la controversia es sobre cantidades que deba percibir el Instituto, los Tribunales sólo darán entrada a la demanda previo depósito de esas cantidades. Las responsabilidades serán exigibles por el Instituto ante los Tribunales Federales.

## INFORMACIONES SOCIALES

**Artículo 71.**—En los lugares donde no hubiere jueces federales, los trabajadores podrán acudir para ejercitar sus derechos a los jueces Municipales o de Primera Instancia, quienes quedarán obligados a recibir la demanda, completándola y ordenándola cuando no satisfaga todos los requisitos formales; a tramitar de oficio las investigaciones iniciales y a remitir los autos al Juez de Distrito más próximo para que éste falle sobre su procedencia o improcedencia.

**Artículo 72.**—Se exceptúan de la regla establecida en el artículo 70, las controversias que se refieren a las causas determinantes de los siniestros o al monto de las prestaciones; cuando en uno u otro caso se trate de riesgos profesionales, tales controversias se resolverán por las Juntas de Conciliación, teniendo como patrón al asegurador.

## CAPITULO II

### De las responsabilidades y sanciones

**Artículo 73.**—El Presidente del Instituto, los Consejeros, funcionarios, empleados del servicio, así como las personas que a título de técnicos u otros sean llamados a colaborar o a ilustrar el criterio de aquéllos, estarán sujetos a las responsabilidades civiles y penales en que pudieren incurrir como encargados de un servicio público federal.

**Artículo 74.**—La negligencia u omisión en el manejo de los fondos del servicio de Seguros Sociales, o en el cumplimiento de las disposiciones relativas, dará lugar a la separación del funcionario o empleado, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que en su caso correspondan.

**Artículo 75.**—El empleo de fondos pertenecientes al servicio, en fines distintos de los señalados por la Ley y sus Reglamentos, se considerarán como peculado.

**Artículo 76.**—Los actos u omisiones que en perjuicio de los asegurados o del servicio, cometan los patronos que emplean trabajadores obligados al seguro, se castigarán con multa de cinco a diez mil pesos. Igual sanción, dentro de los límites constitucionales, se impondrá a los asegurados, en caso de que sus actos u omisiones perjudiquen al servicio.

**Artículo 77.**—Las multas a que se refiere el artículo anterior serán impuestas por las autoridades, siguiendo los trámites y procedimientos que se determinarán en las disposiciones reglamentarias.

**Artículo 78.**—Las responsabilidades civiles serán exigibles por el Instituto ante los Tribunales Federales.

**Artículo 79.**—En caso de substitución de patrón, el substituído será solidariamente responsable con el nuevo de las obligaciones derivadas de esta Ley, nacidas antes de la fecha en que se avise por escrito la substitución al Instituto, hasta por el término de un año, concluído el cual todas las responsabilidades serán atribuibles al nuevo patrón. Se considerará que hay substitución de patrón, en el caso de que otro adquiera todos o la mayor parte de los bienes del anterior,

TITULO CUARTO

De los seguros facultativos

CAPITULO UNICO

**Artículo 80.**—El Instituto podrá contratar seguros facultativos que cubran uno o más de los riesgos señalados en el artículo 24, con profesionistas libres, trabajadores no obligados a pertenecer a los seguros, trabajadores independientes, ejidatarios, artesanos y todos aquellos que fueren similares por vivir principalmente del producto de su trabajo.

**Artículo 81.**—A las cuotas satisfechas por el asegurado, se acumulará un subsidio que cubrirá el Gobierno Federal, en proporción al monto total de cuotas percibidas por el Instituto en los seguros facultativos.

**Artículo 82.**—El seguro facultativo de los ejidatarios y de los miembros de las comunidades agrarias, se ajustará a las siguientes reglas:

I. Su contratación no se sujetará a la voluntad individual sino a la colectiva, manifestada a través de las mayorías.

II. A cada individuo se extenderá un certificado de seguro, pero las obligaciones creadas serán exigibles solamente a través del mismo organismo colectivo.

TRANSITORIOS

**Artículo Primero.**—El Gobierno Federal aportará la suma de un millón de pesos para contribuir a los gastos de instalación y organización del servicio.

**Artículo Segundo.**—En el caso de existencia de contratos colectivos en que las prestaciones ofrecidas sean superiores a las fijadas en la presente Ley, podrán asegurarse en el Instituto, mediante un régimen complementario de mejoras, las prestaciones estipuladas en dichos contratos que excedan a las señaladas en el régimen legal de seguros obligatorios.

**Artículo Tercero.**—Las empresas que con anterioridad a la vigencia de esta Ley hubieren concedido a los trabajadores beneficios análogos a las prestaciones establecidas en ella, podrán asegurar en el Instituto el pago de las prestaciones correspondientes a derechos adquiridos, mediante la entrega al Instituto de las cantidades necesarias para la construcción de las reservas técnicas.

**Artículo Cuarto.**—Esta Ley entrará en vigor en la fecha de su publicación en el Diario Oficial, en lo que afecta a la organización y funcionamiento del Instituto.

**Artículo Quinto.**—Dentro de un plazo no superior a diez meses, a contar de la fecha de su publicación, se pondrán en vigor las disposiciones relativas a los seguros contra riesgos profesionales, vejez y muerte. Respecto de los otros seguros enumerados en el artículo 21, el Ejecutivo Federal señalará la fecha en que cada uno de ellos entrará en vigor.