

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XVI

EPOCA III

NUMS. 42-43

NOVIEMBRE-FEBRERO

1966-1967

MEXICO, D. F.

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS
GENERALES DE LA C.I.S.S. Y DE LA A.I.S.S.
ORGANO DE DIFUSIÓN DEL CENTRO INTERAMERICANO
DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL.

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

I N D I C E

ESTUDIOS.

La situación actual del Seguro de Enfermedad para Ancianos en los Estados Unidos. Dr. Paul Fisher	7
Estructuración Jurídica de un Régimen de Seguridad Social. Lic. Juan Bernaldo de Quirós	25

MONOGRAFÍAS NACIONALES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL.

Bolivia	67
---------------	----

EVENTOS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL.

Reunión de la Comisión Especial Dictaminadora de Reformas al Anteproyecto de Estatutos de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social	81
Reunión del Grupo Preparatorio de Actividades de la Comisión Regional Americana Jurídico Social	89
Reunión de Coordinación de Actividades de Seguridad Social de las Américas	101

LEGISLACION.

Argentina.—Ley Orgánica de los Ministerios	107
Brasil.—Unificación del Régimen de Previsión Social	111
España.—Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social	113
Constitución de la República Oriental del Uruguay	131
Constitución de la República Dominicana	135

CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL.

Cuadernos Técnicos	139
--------------------------	-----

INDICE BIBLIOGRAFICO DE LA REVISTA SEGURIDAD SOCIAL CORRESPONDIENTE A LOS NUMEROS 39 (mayo-junio 1966) a 42-43 (noviembre-febrero 1966-1967)	143
--	-----

**EVENTOS INTERNACIONALES
DE SEGURIDAD SOCIAL**

**REUNION DEL GRUPO PREPARATORIO DE
ACTIVIDADES DE LA COMISION REGIONAL
AMERICANA JURIDICO SOCIAL
C.I.S.S. - A.I.S.S.**

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LA SECRETARIA GENERAL

1.—Antecedentes.

La conveniencia de que la Conferencia Interamericana entendiese en los aspectos y cuestiones jurídicas de la Seguridad Social como régimen de derecho que es, tiene antecedentes remotos si bien fue algo que se pospuso por razones de prioridad de otras materias y promociones.

Sin embargo, la idea fue gestándose poco a poco al mismo tiempo que perfilándose la manera de llevar a cabo tal necesidad, hasta llegar a la consideración de que dada la dinámica que caracteriza a la Seguridad Social en pro de alcanzar metas de perfección, sería mejor que la inclusión de un tema de tal naturaleza en el Orden del Día de una Conferencia, o constituir un Seminario o una Mesa Redonda específica que son reuniones temporales, convendría más adentrar la cuestión en un órgano de acción permanente y específico, cual son las Comisiones Regionales Americanas de Seguridad Social.

Fué esta la razón por lo que en la XIII Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social celebrada en San José de Costa Rica en 1966, la Secretaria General propusiese la creación de una Comisión Regional Americana de Seguridad Social más, la denominada Jurídico Social y que sería la quinta de las existentes.

La proposición fue de inmediato acogida por los señores Delegados en razón de que siendo las leyes las que recogen los principios doctrinales, se hace manifiesta la necesidad del estudio del Derecho de la Seguridad Social.

Dado que las Comisiones Regionales Americanas de Seguridad Social son órganos conjuntos de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, el Secretario de esta última organización expresó que por su parte veía con agrado el nacimiento de dicha Comisión Regional Americana Jurídico Social, pero que ello debería ser acordado por el organismo internacional que representaba, como así aconteció cuando presentó tal proposición en la XIX Reunión de la Mesa Directiva celebrada en Ginebra en octubre de 1966.

El señor Leo Wildmann, hizo ver también durante la Reunión de San José de Costa Rica, que si la Asociación Internacional de la Seguridad Social no había instituido ya dicha Comisión específica, era por las muchas Comisiones Permanentes que en cuanto a diferentes temas existían, pero que la conciencia de entender en los aspectos jurídicos de la Seguridad Social se había reflejado en la inclusión en el Orden del Día de la XV Asamblea General celebrada en Washington en 1964 de los temas relativos a: "Problemas de apelación de las Instituciones de Seguridad Social" y la "Evolución de la Legislación de la Seguridad Social", y como estos aspectos del Derecho de la Seguridad Social serían objeto de estudio en la próxima Asamblea a celebrarse en Leníngrado en 1967 bajo el rubro de: "Aspectos Jurídicos de la Seguridad Social", subdividido en dos partes; "Facultades Normativas de las Instituciones de Seguridad Social" y "Aspectos Jurídicos de la Aplicación práctica de los Convenios Internacionales de Seguridad Social".

2.—Fundamentos.

La Seguridad Social como parte principalísima que es de la Política Social necesita de la norma jurídica para poder alcanzar su plena realidad.

La Seguridad Social ha sido considerada como uno de los derechos esenciales de todo ser humano, principio imperativo universal recogido por todas las constituciones modernas, que no falta en ninguna

de las Cartas Básicas de las Repúblicas Americanas que obligan a legislar a efectos de lograr su institucionalidad.

Si se considera la Seguridad Social como un instrumento legal tendiente a garantizar a todo ser humano contra una serie de eventualidades que pueden mermar o impedir sus medios de vida, o aumentar sus necesidades en base familiar, por medio de ese "Salario Social" que constituyen sus prestaciones en dinero, en especie y en servicios, se desprende la complejidad de su naturaleza.

De todo el amplio contenido que la Seguridad Social implica destacan principalmente lo que al fomento de la riqueza y a la preservación de la salud se refiere, de aquí, que se ha dicho de ella que es una institución bio-económica-social.

En cuanto a la función económica que la Seguridad Social realiza, basta decir que ella es el "presupuesto familiar" del trabajador, al igual que la salud de éste es la única fuente de ingresos que posee, y que el mantener la capacidad de trabajo del económicamente activo es beneficiar también a la colectividad, ya que hoy está plenamente reconocido que la mayor riqueza de la Nación es el factor humano.

De aquí, que tanto el bienestar material del individuo como el pleno goce de su salud hayan sido considerados como derechos fundamentales de todo ser humano, el primero en base a una justicia social, a un ética redistributiva de ingresos, y el segundo en virtud de una concepción humanitarista en base a la medicina social que tiende a proteger por entero a la colectividad.

Son éstos los argumentos que últimamente han ligado la economía y el derecho, en imposición legal para que los bienes de la producción nacional sean disfrutados por la mayoría de las clases sociales, dando lugar al llamado Derecho Social Económico cuya expresión más real es la Seguridad Social, que ya fue concebida por su fundador Lord Beveridge, como "la liberación de la necesidad", y la razón de que muchos autores hablen de Seguridad Social Económica, esencia y sentido que ya se contenía en la Declaración de Santiago de Chile de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social de 1942, al decir de ella, —en su "Título Seguridad Social y Económica"—, que es "una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos", como más tarde, en 1944, la Declaración de Filadelfia de la OIT expresase: "Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el

derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica, y en igualdad de oportunidades”.

Es esta, la importancia que en estos momentos está adquiriendo la interrelación entre desarrollo económico y bienestar social en el progreso de los países, algo que desde tiempo ha venido propugnando en CISS y que ha tenido su última expresión en la Carta de Ottawa signada en la VIII Conferencia de los Estados de América miembros de la OIT.

El Derecho de la Seguridad Social es una de las últimas expresiones de la ramificación del árbol jurídico, que en su juventud no está todavía bien delimitado y fundamentado. Nació hace tiempo como una segunda parte del Derecho del Trabajo con el calificativo de Previsión Social, habiendo ido con el tiempo si no a invertir los términos y contenido, si a igualarlos, pues hoy se concibe que es tanta la importancia en legislar mejorando las condiciones de trabajo como velar por las condiciones de vida de la familia obrera, pues al fin la actividad en el taller y la convivencia en el hogar son el objetivo de la Seguridad Social.

Es por ello, que bajo el rubro de Derecho Social se comprende un apartado importantísimo relativo a la Seguridad Social, si bien se manifiesta cada vez más la tendencia a la separación, a la independencia de la Seguridad Social, en concepción que si independiente del Derecho del Trabajo, existe una estrecha vinculación entre ambas disciplinas.

Lo reciente de la Seguridad Social es el motivo, en parte más fundamental, de que frecuentemente no esté incluida en los cuadros docentes universitarios, o si se hace se explique conjuntamente con el Derecho del Trabajo, mermando así su contenido, a más de que si se realiza la docencia de la Seguridad Social se limita a las facultades de Derecho o de Ciencias Sociales, cuando por las razones argumentadas debería considerarse también en las escuelas de Economía, de Medicina, de Ciencias exactas, etc.

Esta falta de docencia universitaria ha limitado mucho los conocimientos de la Seguridad Social, y ello se refleja en la escasez de monografías existentes en América Latina, frente a los muchos tratados publicados en Europa.

La carencia de estudios, la falta de textos específicos, motivan naturalmente, que en América Latina no exista el número de expertos suficientes que sus sistemas de Seguridad Social requieren, y ello es, en parte, la razón del estancamiento que en algunos casos opera en los regímenes de Seguridad Social, en donde se entorpece su progreso por recurrir, a veces, a prácticas y técnicas extranjeras, que al no acomodarse a la regionalidad produce un divorcio entre el hecho y el derecho y fuerzan a la estática de una legislación positiva, una de cuyas características debe ser la del dinamismo en base a su progreso y perfección.

3.—Procedimiento.

A efectos de la constitución de la Comisión Jurídico Social y teniendo en cuenta el proceder del origen de las otras Comisiones Regionales Americanas de Seguridad Social, debe convocarse a un Grupo de Trabajo para que realice las labores preparatorias, en cuanto a la integración de sus componentes y la redacción de sus actividades de trabajo, tanto inmediatas como mediatas, todo lo cual recoja un Informe a presentar en la próxima Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, y que con la aceptación de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, se haga posible el establecimiento.

4.—Composición de la Comisión.

Dada la complejidad no sólo en cuanto a trabajo, sino en cuanto a materias, la Comisión debería tener estas particularidades:

Estar integrada por un número de personas el más numeroso posible y que pudieran dar lugar a un Presidente, un Vicepresidente, un Ponente y dos Vocales, a más de lograr la más diversa integración regional de las diversas repúblicas americanas.

5.—Temario.

Investigar y ordenar las cuestiones que debe entender la Comisión Jurídico Social no es tarea fácil, dado lo complejo de la naturaleza de la Seguridad Social, aunque sí se puede hacer algunas consideraciones basadas en la experiencia que posee la Conferencia Interamericana-

na de Seguridad Social, a la que en diversas ocasiones se la han presentado problemas jurídicos.

Tema muy debatido es la naturaleza de la Seguridad Social, tanto en su concepción doctrinal como institucional. ¿Qué ubicación tiene en cuanto al complejo de la política social? ¿Cuál es su relación con organismos análogos? ¿Qué subjetividad y objetividad posee? ¿Qué beneficios imparte y a qué beneficios cubre? ¿Cuáles deben ser los medios de su gestión y de su financiamiento?, etc.

De aquí, la aceptación que supusieron dos estudios iniciales que hace ya tiempo presentó la Secretaría General del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, uno: “¿Qué es la Seguridad Social?”, y otro, “Terminología de la Seguridad Social”.

La cuestión terminológica, la relativa a definiciones y conceptos del amplio contenido de la Seguridad Social, siempre se ha puesto de manifiesto en diversos estudios presentados a la Conferencia, en solicitud de un concepto jurídico. Así últimamente se presentan las inquietudes de: qué debe entenderse por trabajador independiente, a domicilio, familiar, etc., qué debe expresarse; extensión de la Seguridad Social al trabajador rural o a las zonas o labores rurales, algo que implica diferentes opiniones; qué se consideran empleados públicos; ¿pueden ser sujetos de la Seguridad Social los trabajadores que no perciben salario, sino que su ganancia proviene de la comisión que reciben por las ventas de los objetos que representan?, etc.

Esto en lo relativo a algunos conceptos particulares de la población amparada, que en relación a los estados de necesidad que cubre la Seguridad Social: ¿Cómo deben denominarse: contingencias, eventualidades, riesgos, infortunios? Conceptos en los que todavía no todos los estudiosos están de acuerdo y que difieren en su interpretación jurídica. Asimismo las definiciones de asegurado (directo e indirecto), cotizante (activo o pasivo), beneficiarios, derechohabientes, etc., han motivado discrepancias. Por otra parte, no hay que olvidar la concepción de que el Derecho de la Seguridad Social supone conceptos diferentes al Derecho Individual o Común, cuyos beneficios no se concretan a la familia en su ordenamiento civil, sino que se extienden a otras personas, siempre y cuando éstas dependan económicamente del asegurado.

Igualmente, la naturaleza jurídica de las contribuciones obrero-patronales ha motivado discusiones en cuanto a si tienen o no el carácter de impuestos, algo que todavía no ha logrado un consenso general y es algo de gran importancia para la política fiscal del Estado.

Uno de los problemas que se presentan frecuentemente a las instituciones de seguridad social, es el de conseguir que las empresas no sólo afilien a sus trabajadores, sino que ello se realice según las ganancias que perciben, algo que no siempre evita el procedimiento económico coactivo, por lo que se ha extendido a la acción penal en algunas legislaciones.

Si la sociología es, en síntesis, la ciencia experimental que permite conocer los hechos sociales los cuales tiende a remediar en su anormalidad el Derecho positivo de la Seguridad Social, veremos la vinculación de ambas disciplinas y el porqué se da tanta importancia hoy a la sociología jurídica, y aún a la sociología de la Seguridad Social, mediante la cual se puede aclarar esa definición, y aún enunciación que tanto se ha dejado sentir cuando se ha entendido en el relativo a servicios sociales, promociones en especie que junto con las concesiones en dinero, las asignaciones familiares, dan lugar a esa rama de "Prestaciones Sociales" que se adentra cada vez más en el amplio campo de la Seguridad Social, como recomienda la resolución C.I.S.S. No. 60 sobre "Prestaciones en servicios sociales en los regímenes de seguridad social".

La vinculación existente entre lo social y lo económico llevada a cabo por medio del derecho encuentra su manifestación práctica de uno de los problemas más áridos para la Seguridad Social moderna, sobre todo en lo que se refiere a Latinoamérica. Esta consiste en relacionar la depreciación monetaria o el alza del costo de la vida con las prestaciones en dinero que concede la Seguridad Social, constituyendo los regímenes de pensiones móviles o escalonadas que tan necesarias son, como difíciles de estructurar. El régimen legal que las estructura puede ser otra de las cuestiones fundamentales que con pleno conocimiento de causa entienda la Comisión Jurídico Social.

Materia señaladísima y propia de la concepción jurídica es la relativa a la formulación de convenios bi y multilaterales de Seguridad Social, a los que tanta importancia se concede hoy en América Latina en su interrelación socioeconómica, así como la realización del proceso específico de la ratificación de los Convenios del Trabajo, tan limitados en algunos países de América Latina, quizá por la dificultad de su ejecución, más que por el contenido de su legislación positiva.

Uno de los medios de conseguir el progreso del derecho positivo es mediante el conocimiento de la legislación comparada que permite

constantar los avances conseguidos por los distintos regímenes nacionales, las formas de resolución de los problemas existentes, y aún estimulando hacia la superación, algo tan propio del campo de extensión de la seguridad social, y que constituye labor destacadísima en todo servicio de investigación de una Institución Internacional.

Como tantas veces se ha afirmado la Seguridad Social es un derecho nuevo en plena formación que necesita tanto de la jurisprudencia como fuente de derecho. Encuentra su expresión más técnica en los acuerdos emanado sde los Consejos o Juntas Directivas de la Institución de la Seguridad Social que tiene un carácter de organismo autónomo, de naturaleza jurídica y patrimonios propios, con plena facultad de decisión.

Como se verá, las funciones de la Comisión Jurídica adquieren un extensísimo campo de ejecución, a más de que las otras Comisiones Regionales Americanas de Seguridad Social forzosamente han de necesitar de ella para convertir sus resoluciones en ordenamientos Jurídicos.

6.—Informe

El presente Grupo de Trabajo preparatorio de Actividades de la Comisión Regional Americana Jurídico Social, en base a las conclusiones a que llegue, deberá redactar el debido informe que, a cargo de su Relator, se presentará a la próxima Reunión del Comité permanente Interamericano de Seguridad Social para que, una vez aprobado, lo ponga a consideración de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, como órgano conjunto que es de ambas instituciones, y por último, pueda ser reunida y empiece a realizar sus primeras labores en la próxima Conferencia Interamericana de Seguridad Social, a celebrarse durante el mes de febrero de 1968 en la ciudad de Panamá, Panamá.

* * *

REUNION DEL GRUPO PREPARATORIO

La reunión del Grupo Preparatorio de Actividad de la Comisión Regional Americana Jurídico Social, fue inaugurada el día 24 de febrero de 1967 por el Dr. Ignacio Morones Prieto, Presidente del Comité

Permanente Interamericano de Seguridad Social y continuó sus sesiones alternadas con las de la Comisión Especial Dictaminadora de Reformas al Anteproyecto de los Estatutos de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

A continuación el Dr. Tijerino personalmente y en nombre de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, cuya representación le había sido conferida, agradeció a la Presidencia, la gentileza brindada a todos los asistentes y de tal suerte que habían encontrado en México la prolongación de su propia casa, así mismo puso de manifiesto que era para él un honor transmitir al Sr. Presidente y Secretario del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, un cordial saludo del Presidente y Secretario de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, Dr Morelli y Leo Wildinamm, y formular los votos más fervientes por el éxito de la labor encomendada.

Este Grupo, se avocó a la constitución y actividades de la Comisión Regional Americana Jurídica Social, la cual deberá quedar integrada en la próxima Reunión de la Conferencia que se celebrará en Panamá, en febrero de 1968.

Participaron los siguientes representantes:

Dr. Héctor Pedro Barmash (Argentina)
Lic. Gastón Guardia Uribe (Costa Rica)
Dr. Mario Valenzuela Plata (Chile)
Dr. Paul Fisher (EE.UU.)
Lic. Héctor Quiroga Cantú (México)
Lic: José Vallejo Novelo (México)
Dr. Julio Ramírez de Arellano (Nicaragua)
Lic. Rogelio Anguizola Herrera (Panamá)
Dr. José de las Casas Grieve (Perú)
Dr. Pedro Calosi (Perú)
Dr. Rafael E. Ruiz Mejía (República Dominicana)

Asociación Internacional de la Seguridad Social:

Dr. José Antonio Tijerino Medrano

Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social:

Presidente: Dr. Ignacio Morones Prieto
Secretario General: Dr. Gastón Novelo

Miembros de la Secretaría:

Lic. Juan Bernaldo de Quirós.

Lic. Luis García Cárdenas

Lic. Olga Palmero

Lic. Pedro Cervantes

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social:

Dr. Gonzalo Arroba (Director)

Lic. Sergio Alardín (Secretario)

Como primer punto, se analizó el documento informativo que respecto a esta Comisión elaboró la Secretaría General del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, en el mismo en que se encuentran contenidos los antecedentes, fundamentos doctrinales y labores de esta Comisión, a efecto de facilitar el trabajo a realizarse.

Se procedió de inmediato a la elección de los dirigentes del Grupo Preparatorio de Actividades de la Comisión Regional Americana Jurídico Social, habiendo recaído en las siguientes personas las designaciones por aclamación:

Presidente : Lic. Gastón Guardia Uribe

Vicepresidente: Dr. José de las Casas Grieve

Relator: Dr. Héctor Pedro Barmash

Relator: Rogelio Anguizola Herrera

Vocal: Lic. Mario Valenzuela Plata

Vocal: Lic. Héctor Quiroga Cantú

Vocal: Dr. Rafael E. Ruiz Mejía

Vocal: Dr. Paul Fisher

Integrado el Grupo de Trabajo, se procedió al estudio y discusión de las actividades mediatas e inmediatas de esta Comisión, habiéndose acordado la adopción de un temario específico y que recoge las opiniones de los diversos representantes:

1.—Contenido y naturaleza Jurídica de los seguros sociales en su estado actual y tendencias del concepto Jurídico en la evolución hacia la seguridad social.

2.—Integración legislativa de la Seguridad Social en América

a) Derecho comparado y relaciones de la Seguridad Social con

las cartas constitucionales y otras ramas del derecho, la economía y otras disciplinas.

- b) Terminología —su uniformación—
- c) Convenios Internacionales.

3.—De los procedimientos administrativo y contencioso en la Seguridad Social Americana.

En lo que se refiere a la distribución de este temario, se acordó que el Lic. Anguizola entendería en el punto No. 1. El punto No. 2 será objeto de trabajo conjunto de ambos relatores y el punto No. 3 sería tratado por el Dr. Pedro Barmasch. El Grupo de Trabajo señaló el procedimiento a seguirse para la preparación del Informe que presentará en la Reunión Extraordinaria del Comité que se realizará en septiembre de 1967, en la Ciudad de Lima, Perú.

Sesión de Clausura

Declarada abierta la Sesión el día 28 de febrero por el Presidente del Comité permanente Interamericano de Seguridad Social, Dr. Ignacio Morones Prieto, hizo uso de la palabra el Sr. Secretario General Dr. Gastón Novelo, quien informó del trabajo del Grupo Preparatorio de las Actividades de la Comisión Regional Americana Jurídico Social, en sesiones alternas con la Comisión de Reforma Estatutaria.

Hicieron uso de la palabra el Lic. Rogelio Anguizola, Presidente de la Mesa de Debates de la Comisión Especial Dictaminadora y el Lic. Gastón Guardia Uribe, Presidente del Grupo preparatorio de las Actividades de la Comisión Regional Americana Jurídico Social, para informar del resultado obtenido y manifestar su agradecimiento por la brillante participación de los señores delegados.

El Dr. Gastón Novelo, hizo uso de la palabra para poner en conocimiento de los señores representantes que en esta tarea le ha tocado la responsabilidad de presentar medios para tabajar sobre algo tan útil e importante como son estas dos Reuniones y que se siente muy satisfecho por el resultado obtenido.

Por último, el Sr. Presidente del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, Dr. Ignacio Morones Prieto expresó: "Al

dar término estas sesiones, quiero manifestar mi satisfacción y orgullo de que se encuentren reunidos ustedes y hayan trabajado con tanto ahínco y resultados tan fructíferos, motivos que son de justa felicitación, pero además, continúa el Dr. Morones, hemos tenido el placer de tener aquí en casa a un grupo de personas a las que nos une la misma ideología, trabajando por una causa noble; lamentamos que tengan que irse y les deseo un feliz viaje, y que sepan que siempre encontrarán en nosotros al amigo que es México. El mayor orgullo que todos debemos sentir, es la dedicación que hemos puesto en nuestras deliberaciones”.