

# SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XVII

NUM. 51

EPOCA III

VIII CONFERENCIA INTERAMERICANA  
DE SEGURIDAD SOCIAL

XV REUNION DEL COMITE PERMANENTE  
INTERAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL

REUNIONES DE LAS COMISIONES REGIONALES  
AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL

MEMORIA DE LABORES

TOMO I

Actas y Resoluciones

MAYO-JUNIO

1968

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.

<b>SESION DE CLAUSURA DE LA VIII CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL Y XV REUNION DEL COMITE PERMANENTE INTERAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL</b> .....	255
Palabras del Sr. Ignacio Morones Prieto, Presidente del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social .....	257
Palabras del Sr. Antonio Zelenka, en nombre de la Organización Internacional del Trabajo .....	258
Palabras del Sr. Beryl Frank, de la Organización de los Estados Americanos .....	259
Palabras del Sr. Manuel Fernández Stoll, en representación de la Asociación Internacional de la Seguridad Social .....	260
Palabras del Sr. Bernardino Villagra, en representación de la Oficina Internacional del Trabajo .....	262
Palabras del Sr. Carlos Martí Buñil, Secretario General de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social .....	264
Palabras del Sr. Bonifacio Irala Amarilla, en nombre de los señores Delegados .....	266
Palabras del Sr. Laurencio Jaén Ocaña, Presidente de la VIII Conferencia Interamericana de Seguridad Social .....	270
Palabras del Sr. Luis Daniel Crespo, Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, y Declaratoria de Clausura en nombre del excelentísimo Sr. Presidente, Marco Aurelio Robles .....	275
<b>CEREMONIA ESPECIAL</b> .....	279
Discurso del señor Fernando E. Negretti, Delegado de Venezuela ...	281
Discurso del señor Manuel de Guzmán Polanco, Delegado de Ecuador ...	285
Discurso del señor Laurencio Jaén Ocaña, Presidente de la VIII Conferencia Interamericana de Seguridad Social .....	293
<b>MENSAJE CONTINENTAL DE PANAMA</b> .....	297
Palabras del Sr. Ignacio Morones Prieto .....	303
<b>RESOLUCIONES DE LA VIII CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL</b> .....	305
Resolución CISS número 66 .....	307
Resolución CISS número 67 .....	309
Resolución CISS número 68 .....	313
Resolución CISS número 69 .....	314
Resolución CISS número 70 .....	315
Resolución CISS número 71 .....	317
Resolución CISS número 72 .....	318
<b>COMISIONES REGIONALES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL</b> <b>CISS—AISS</b> .....	321
<b>CEREMONIA INAUGURAL</b> .....	323
<b>RELACION DE PARTICIPANTES</b> .....	324
III Reunión de la Comisión Regional Americana Médico Social .....	331
IV Reunión de la Comisión Regional Americana de Organización y Métodos .....	353
III Reunión de la Comisión Regional Americana de Actuarios y Estadísticos .....	369
I Reunión de la Comisión Regional Americana Jurídico Social .....	389
<b>III REUNION DE COORDINACION DE ACTIVIDADES DE SEGURIDAD SOCIAL EN LAS AMERICAS</b> .....	423
<b>SENSIBLE DECESO DEL DR. CARLOS ANDRADE MARIN</b> .....	427

## I REUNION DE LA COMISION REGIONAL AMERICANA JURIDICO SOCIAL

La Comisión Regional Americana Jurídico Social en su Primera Reunión realizó dos sesiones, habiendo considerado el siguiente Orden del Día:

- 1.—Instalación de la Comisión.
- 2.—Discusión de los documentos de trabajo.
- 3.—Actividades futuras
- 4.—Elección de la Mesa Directiva de la Comisión.
- 5.—Asuntos Generales.

### Primera Sesión

15 de Febrero de 1968

(16:00 horas)

El Sr. Gastón Novelo, Secretario General del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, declaró abierta la sesión y manifestó que en el año 1967, en el mes de febrero, se reunieron en la ciudad de México un grupo de Abogados con motivo de la discusión del Estatuto de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y que en tal ocasión, se aprovechó la oportunidad para cumplir con lo acordado en San José de Costa Rica, es decir, realizar los trabajos preparatorios para crear la Comisión Regional Americana Jurídico Social. Este grupo preparatorio de actividades, fue presidido por el Sr. Gastón Guardia Uribe (Costa Rica).

Al realizarse la primera reunión de esta Comisión —continuó el Sr. Novelo—, se cumplirá con el Orden del Día señalado, en el que se considerará la presentación de los documentos de trabajo, expuestos por sus ponentes:

Contenido y naturaleza jurídica de los seguros sociales en su estado actual y tendencias del concepto jurídico en la evolución hacia la se-

guridad social. Ponente Sr. Rogelio E. Anguizola (Caja de Seguro de Panamá).

Integración legislativa de la seguridad social en América. Ponentes Sr. Rogelio E. Anguizola y Sr. Héctor Pedro Barmasch (Instituto Nacional de Previsión, Argentina).

De los procedimientos administrativos y contencioso en la seguridad social americana. Ponente Sr. Héctor Pedro Barmasch.

El Sr. Novelo informó a la Sala que de común acuerdo entre las Secretarías Generales de A.I.S.S. y C.I.S.S., ocuparía la Presidencia de Debates el Sr. Luis García Cárdenas (C.I.S.S.).

El Sr. García Cárdenas agradeció esta designación y anunció a los delegados que se daba inicio a la primera sesión de la Comisión Regional Americana Jurídico Social, que expresa el anhelo de los abogados dedicados a la seguridad social de integrar un grupo técnico especializado en derecho que recoja las inquietudes que en materia legal existen en las instituciones de seguridad social de los países americanos. Expresó el Sr. García Cárdenas que el Sr. Guardia Uribe había preparado un informe sobre las actividades del grupo preparatorio, por otra parte, continuó, la Secretaría General del CISS elaboró un documento de trabajo, mismo que contiene la historia de la creación de esta Comisión. Después de leer estos documentos, el Sr. García Cárdenas indicó que el Sr. Anguizola presentaría un tema trascendental en el aspecto jurídico de la seguridad social que se refiere al contenido y naturaleza jurídica de los seguros sociales en su estado actual y tendencias del concepto jurídico en la evolución hacia la seguridad social.

En uso de la palabra el Sr. Anguizola expuso un interesante tema jurídico, así habló de que se podía observar tres posiciones fundamentales en la división de la ciencia del derecho: la posición individualista, la supraindividualista y la transpersonal, obedeciendo las dos divisiones primeras a una posición monista del derecho y la transpersonal a una dualista. Solamente desde una función dualista del derecho —continuó—, se puede concebir un derecho de la seguridad social como ciencia autónoma y es que esta ciencia, conjuga los elementos fundamentales del individuo, el Estado y la comunidad. Desde un punto de vista fenomenológico y teleológico, se ve que el derecho de la seguridad social tiene notas esenciales que le dan autonomía, en efecto, en ese derecho se encuentra un conjunto de normas

jurídicas, es decir, la nota esencial de la jurisdicción, la que tiene por fin la justicia social, la redistribución de la riqueza nacional, la conjugación con visión transpersonal y dualista de los elementos que integran la sociedad moderna.

Siguió exponiendo que nota esencial del derecho de la seguridad social es la coacción. Hizo referencias a ilustres jurisconsultos como Stall, Ihering, Stammler y otros. Habló de cómo se manifiesta la coacción en el derecho privado y en el derecho público. Que entre las causas del derecho de la seguridad social hay que distinguir la causa material que es la norma relativa a la seguridad colectiva, específicamente al trabajador para que tenga suficientes fuerzas para enfrentarse a las contingencias sociales de las cuales puede ser víctima, la causa eficiente que es la promulgación de las leyes para conocimiento público, la causa final del derecho privado que se refiere a la protección de los bienes muebles e inmuebles, patrimonio del individuo, la causa del derecho público que se refiere a la organización estatal y la causa final del derecho de la seguridad social que es la protección de la salud del individuo, la prevención de la protección de sus medios económicos del mañana y la seguridad de los que han de venir a integrar nuevamente la sociedad.

El Sr. Anguizola habló de los métodos a utilizar por esta ciencia autónoma y dijo que para la ciencia de la seguridad social debe emplearse un método combinado que envuelva toda la gama de la hermenéutica jurídica y propone métodos exegético, histórico, positivo, comparativo, deductivo e inductivo, procedimientos monotéticos y sociométricos con base a las estadísticas, etc, etc. Definió al derecho de la seguridad social como el conjunto de normas sociales relativas a la responsabilidad de la sociedad comunitaria de proteger en forma justa, imperativa y sensible a la persona humana; normas sociales a las que el legislador les ha impreso carácter jurídico debidamente promulgadas, previstas de coacción y que tienden a conjugar los derechos del individualismo con los intereses del colectivismo para obtener en plenitud la felicidad, la justicia social, la libertad económica y el bien común.

Expuso que este somero examen de la naturaleza jurídica dirigido a un ensayo del concepto de la seguridad social, lleva a buscar un estudio del contenido de los seguros sociales. Habló de las prestaciones que se otorgan a los asegurados y se refirió particularmente

a las prestaciones a corto plazo, al seguro de accidentes y enfermedades profesionales, a la prevención y rehabilitación.

Inmediatamente después habló de la realidad vivida en Panamá y a la incorporación del seguro de riesgos profesionales en la Caja de Seguro Social y al financiamiento de estas prestaciones. Se refirió a la interrelación del derecho de la seguridad social con el derecho constitucional, administrativo, mercantil, fiscal y con el derecho del trabajo. En consecuencia la naturaleza jurídica de los seguros sociales en América, emana de diversas ramas ubicadas a su vez las dos divisiones clásicas del derecho público y del derecho privado.

Al enfatizar sobre las tendencias del concepto jurídico en la evolución hacia la seguridad social, habló de que toda forma de seguridad social al otorgar a los necesitados de protección cuanto necesitan, cuanto precisan, sin parar en mientes, la proporción entre aporte y prestaciones, representa un instrumento democrático de reajuste en los procesos de distribución de la riqueza nacional. La capacidad de los sistemas político económicos para crear fórmulas de distribución de la riqueza nacional, divorciados de la limosna y ligados al derecho inmanente de la persona humana constituye el motor y resorte de un proceso de renovación.

El Sr. Anguizola habló de las actuales leyes sobre seguridad social en América cuyos antecedentes son las leyes de Indias y se refirió a las constituciones nacionales, citando que nacieron en América con la independencia de estos países. Hace referencia a que en tres constituciones, a saber Honduras, Nicaragua y Uruguay, se fija el ente gestor a cuyo cargo estarán los seguros sociales. Hizo una relación muy interesante de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y citó a países que dictaron códigos de seguridad social. Continuó con un análisis muy profundo del estado actual de las legislaciones de seguridad social en los diferentes países americanos para agregar finalmente que la tendencia en América es la de establecer en el orden constitucional, planteamientos de tipo general que son desarrollados posteriormente en las leyes, ordenanzas e instructivos que son flexibles para hacer más expedita la gestión de la seguridad social.

En el proceso evolutivo de la seguridad social en América —prosiguió—, se observa en la actualidad un doble sistema que tiende por una parte a la protección del trabajador y su familia (entes gestores de los seguros sociales), y por la otra, a la protección de toda la pobla-

ción en cuanto a las prestaciones médicas (Ministerios de Salud Pública). Existen asimismo tres tendencias: integrar totalmente el sistema bajo el Ministerio, otra, integrarlo bajo los entes gestores y por último, una tendencia intermedia que parece contar con la aprobación mayoritaria y es la de coordinación de servicios entre ente gestor y Ministerio. Otra de las tendencias en la evolución es la de evitar la multiplicidad de los entes gestores para ir a la universalidad de las prestaciones a través de entes que centralicen la gestión.

Ambas tendencias deberán ser impulsadas a objeto de lograr un programa efectivo que como sólida base constitucional y legal, se llegue a una etapa evolutiva en que la sociedad comunitaria cuente con sistemas que impliquen prestaciones de medicina preventiva, curativa y reeducativa y prestaciones diferidas suficientes para asegurar la estabilidad de la población amenazada por la contingencia; oportunas para actuar en el momento en que haga falta y completas para actuar contra cualquiera de los tipos de necesidades e infortunios calificados como sociales.

Por último, el Sr. Anguizola expresó que el beneficiario deberá sentirse vinculado al programa y a las instituciones y defenderlas en toda circunstancia.

Inmediatamente después el Presidente de Debates sometió a la consideración de la sala el trabajo presentado por el Sr. Rogelio Ernesto Anguizola.

Hizo uso de la palabra el Sr. Juan Bernaldo de Quirós (CISS), quien expresó que en el transcurso de las deliberaciones relacionadas con las diferentes comisiones se había puesto de manifiesto la necesidad de operar, no en base a la institución del Seguro Social sino conforme a la ideología de la seguridad social. Que en efecto la naturaleza jurídica que supone el seguro social basado en una relación de individualidad evaluada, las instituciones aseguradoras e intercotización y prestación de beneficiado y beneficio, había sido superada en un concepto de una redistribución equitativa de la renta nacional en base al principio de universalización que es como entendía la ideología de la seguridad social contenida en el plan de Ottawa. Era así mediante la seguridad social como se facilitaría la cobertura de muchas de las categorías de trabajadores y se podría amparar en otras eventualidades que estaban basadas en el concepto de necesidad. Además, la seguridad social tiene un contenido no sólo de protección social sino también de

desarrollo económico, pues al incrementarse los ingresos del trabajador, robustecía la capacidad de consumo, lo cual acentuaría la producción y por tanto la riqueza nacional.

Continuó explicando el Sr. Quirós, que este contenido socio-económico de la seguridad social se encontraba en la Declaración de Santiago de Chile, en la Primera Conferencia de Seguridad Social celebrada en el año de 1942, que concebía la seguridad como una economía auténtica y racional de los valores humanos y de la riqueza nacional, y que por su parte, la V Conferencia de los Estados de América, miembros de la OIT en su reunión de Petrópolis en 1952, acordó una resolución sobre "Política futura en el campo de la seguridad social", que determinaba que la seguridad social no era sólo un medio de garantizar el ingreso del trabajador, sino también del aumento de la productividad y la renta nacional. Por ello, cuando el grupo de trabajo de la Comisión Jurídico Social atendía sus actividades, se había creído oportuno dar primacía al tema "Contenido y naturaleza jurídica de los seguros sociales y tendencia del concepto jurídico con la evolución de la seguridad social", atribuyendo al Sr. Rogelio E. Anguizola dicha ponencia, que desde hacía tiempo venía trabajando en la formación del concepto de la seguridad social. Que el Sr. Anguizola en su estudio había trazado la concepción jurídica de la seguridad social y que cuando se le diera forma institucional y legislativa habría que permitir tantas facilidades como problemas se presentaban ahora en la realización de toda la extensa gama de protección social que han venido recomendando las distintas Comisiones Regionales.

Prosiguió el Sr. Quirós informando que el Sr. Anguizola había incorporado en su trabajo puntos que habría de considerar la Comisión Jurídico Social como el relativo a las Constituciones, la mayoría de las cuales están basadas en el concepto clásico de Seguro Social, que forma la legislación positiva y que debían reformarse, por lo tanto, las cartas básicas en el concepto de la seguridad social, como un mecanismo de retribución de riqueza para que ella pudiera ser acordada en el derecho positivo. Por igual, el Sr. Anguizola les había hecho ver la necesidad de tener en cuenta la importancia que la jurisdicción impone en razón a la seguridad social, como garantía de los derechos de la ley, y dadas las diferencias existentes en la jurisdicción de la seguridad social, se debía llegar a la creación de un fuero especial como existía en otros países, como Francia y Bolivia, en los cuales había una Sala específica de Seguridad Social en el Tribunal Supremo. Que la importancia de la jurisdicción de la seguridad

social la había comprendido también la Asociación Internacional de la Seguridad Social y así en su XVI Asamblea General se había presentado un informe sobre lo Contencioso de la Seguridad Social.

Terminó el Sr. Quirós diciendo que por todo ello felicitaba muy sinceramente al Sr. Anguizola, por la magnífica exposición que les había hecho y el contenido dogmático de su trabajo que constituía una verdadera cátedra sobre la materia.

Hizo uso de la palabra el Sr. Quiroga Cantú (México), expresó que le complacía felicitar al Sr. Anguizola por su exposición que es una excelente síntesis del panorama general y actual sobre el contenido y naturaleza jurídica del Seguro Social y que había expuesto las tendencias que sufre actualmente el concepto jurídico de seguros sociales en la evolución hacia la seguridad social. Que actualmente las necesidades de la vida moderna exigían que se cubriera el riesgo de vivir en sociedad, porque ya no era suficiente que las instituciones de seguridad social protegieran al ser humano contra los riesgos del trabajo, las enfermedades, la maternidad, etc., sino que era imperativo que se diera la protección total.

En uso de la palabra el Sr. Carlos Aníbal Jaramillo (Ecuador), expresó que la Delegación del Ecuador quería dejar expresa constancia de sus congratulaciones al Sr. Anguizola por la ponencia presentada que refleja la capacidad y la preparación profunda que tiene el expositor. En cuanto a la evolución de seguridad social en todos los países latinoamericanos, dijo que muchos países no habían contestado el cuestionario que se les había enviado oportunamente, que el Ecuador a la vez que reconocía la omisión en la cual había incurrido y deseaba suplirla proporcionando a manera de ejemplo cuál había sido la evolución del concepto jurídico sobre seguridad social a través de sus normas constitucionales. Se refirió así a la Constitución de 1928 y dijo que podían establecerse cuatro etapas fundamentales en el desarrollo del concepto jurídico de la seguridad social en el Ecuador; que en la constitución inicial que se había citado, únicamente se consignaban los principios de la protección del trabajo, del trabajador y de la familia; la segunda etapa, se concretó a establecer normas y principios sobre seguro social propiamente dicho, sobre la protección al trabajador, al individuo que vive del producto de su trabajo, obrero, etc., conservando los principios anteriores relativos a la protección del trabajo y de la familia; la tercera etapa, fue la de consagrar la autoridad y la autonomía de las instituciones de seguros

sociales como una garantía, la cual se había mantenido y actualmente continúan gozando las instituciones el seguro social del Ecuador.

Terminó diciendo el Sr. Carlos Jaramillo, que el dato revelador que con verdadera satisfacción llevaba a conocimiento de los delegados, que la Carta Política Ecuatoriana que acababa de ser expedida por la Asamblea Nacional constituyente en el mes de junio de 1967, consagrada definitivamente en el artículo 65 el nuevo concepto de seguridad social.

A manera de información, comunicó que en el nuevo proyecto de Código que se está elaborando en el Instituto de Previsión Social de su país, con el consejo técnico el Sr. Gonzalo Arroba, del Sr. Moles y con el asesoramiento de Organismos Internacionales, tendrán departamentos con las mismas denominaciones de las Comisiones Regionales, con el objeto de coordinar las labores internas de las instituciones del seguro social ecuatoriano con los Organismos Internacionales.

El Presidente agradeció al señor Carlos Aníbal Jaramillo la información suministrada que estimó de gran utilidad y como un vivo ejemplo del progreso que observan nuestras instituciones.

El Sr. Ricardo Novoa (El Salvador) comenzó su intervención dejando una efusiva constancia de reconocimiento por parte de su país para el trabajo presentado por el Sr. Anguizola. Hizo hincapié en que su país, lamentablemente no había contestado el cuestionario. Informó que en El Salvador existe la norma constitucional en la cual hay el pleno reconocimiento a los sistemas de la seguridad social, así como leyes secundarias y estatutos orgánicos que complementan ese mandato.

Puso en conocimiento de los señores delegados que en su país también hay movimientos de estructuración de las leyes en materia de seguridad social y que se está trabajando mucho en el sentido de que los conceptos básicos y que toda la dinámica estén a la altura de la modernización de los demás países.

El Presidente, a título de información, expresó que la Comisión Regional Americana Jurídico Social en su sesión de México, tomó la decisión de presentar a esta Mesa un proyecto de cuestionario, presuntamente a efecto de que se pronunciara sobre él y una vez debidamente

corregido, adicionado o simplemente aprobado, fuese objeto de circulación entre las diversas instituciones americanas de seguridad social.

El Sr. Ricardo Moles (AISS), expresó sus felicitaciones al Sr. Anquiza y expuso algunos antecedentes sobre el funcionamiento de estas Comisiones Jurídico Sociales tanto en el campo regional americano como en el plano mundial, ya que la AISS también ha constituido una Comisión Jurídico Social destinada a investigar estos problemas en un plano doctrinario, jurídico y filosófico, por tratarse de un vacío que todavía faltaba llenar porque se estaba saturando un poco las investigaciones en los campos técnicos, pero sin reflexionar sobre el objeto mismo de la seguridad social ni sobre sus fines, lo que es fundamental para poder orientar los ordenamientos jurídicos en la materia.

En el plano mundial anotó que la Comisión Jurídico Social ha iniciado sus actividades en el estudio de los procedimientos contenciosos y los recursos de la seguridad social, ya que éste es un aspecto práctico que evidentemente tiene que ser analizado y comparado para buscar aquellas fórmulas jurídicas y de procedimiento que sean accesibles para el ejercicio de los derechos por parte de los respectivos beneficiarios. Y en el campo americano, la Comisión Jurídico Social nace también con esa finalidad de investigar problemas prácticos dentro del orden jurídico y al mismo tiempo analizar otros aspectos doctrinarios.

Al hablar de la redistribución observó que para que ésta sea considerada como principio esencial de la seguridad social tiene que ser una redistribución horizontal, equitativa y lo más amplia posible porque mientras la cobertura quede reducida a determinados núcleos de población, nos encontraremos con un sector privilegiado; es decir, que goza de una cierta redistribución de la renta nacional en beneficio del propio grupo social, mientras que los grandes sectores desprotegidos, que tienen mayores necesidades económicas, están carentes de toda protección y por lo tanto para ellos no existe, en estos momentos, el beneficio de ningún derecho de la seguridad social. Para remediar estas deficiencias, cada comunidad, de acuerdo con las condiciones económicas, sociales y culturales, adoptará los elementos de protección que sean indispensables en función de las posibilidades económicas y sociales de la misma.

Y este principio de generalización ya se ha visto que ha tenido últimamente una evolución que ha llevado a concebir el derecho de la

seguridad social como un derecho inclusive extraterritorial y el ejemplo más evidente es la relación que existe en estos momentos entre distintos países y entre distintos sistemas de seguridad social.

Siguió diciendo que si por un lado la necesidad y por el otro lado la contingencia, todo esto es materia de protección, es decir, cualquiera sea el tipo de necesidad, o el tipo de contingencia, eso es motivo para que un mecanismo social se ponga en funcionamiento. La extensión de los sistemas de protección, —continuó diciendo—, implica serios problemas actuariales, administrativos y por lo tanto se ha dado mayor énfasis a esos aspectos de la seguridad social, olvidando un poco la reflexión de las propias normas jurídicas que están regulando esta nueva dimensión ética de la vida social.

El Presidente agradeció al señor Moles, quien con su erudicción acostumbrada siempre orienta los debates a un alto nivel.

La Sra. Palmero (CISS) hizo uso de la palabra para sumarse a las felicitaciones dadas al trabajo del Sr. Anguizola y para expresar que ha dado una lección muy interesante en todo lo que se refiere al tránsito del seguro social hacia el concepto moderno de la seguridad social. Dijo así que los principios enunciativos de las constituciones, su formación en Códigos, los reglamentos y normas administrativas complementarias, constituyen la estructura jurídica de la seguridad social en América.

Se refirió particularmente a un aspecto que consideró indispensable para un tipo de trabajo próximo de actividades de la Comisión Jurídico Social, cual es el estudio de la legislación comparada por cuanto este estudio de legislación debe ser basado no solamente en la doctrina, sino también en investigaciones del derecho positivo, que vendrían a ampliar el vasto campo de la seguridad social, motivado por razones eminentemente sociales; definir cómo los países han enfrentado los diferentes problemas sociales y los han expresado a su propia legislación positiva. Concluyó reiterando su sugestión de que este tema de la legislación comparada se incluya dentro de las actividades de esta Comisión.

Inmediatamente hizo uso de la palabra el Sr. Héctor P. Barmasch, (Argentina) quien dijo que el tema relativo a la integración legislativa de la seguridad social en América, otro de los puntos sobre los cuales se encomendó hacer un trabajo, fué subdividido en tres sub-

temas así: 1o. Derecho comparado y relaciones de la seguridad social con las Cartas Constitucionales y otras ramas del Derecho, la economía y otras disciplinas, y otros dos sub-temas sobre la terminología, su uniformación y el estudio de los Convenios Internacionales en el Ambito Americano, en materia de seguridad social. Consideró en ese momento que el mecanismo más razonable para poder efectuar un estudio de derecho comparado consistía en una recopilación de toda la legislación vigente en América, como así también de las cláusulas sociales que existen en las Constituciones a efecto de realizar un cotejo en el desarrollo de las distintas legislaciones nacionales y las respectivas cláusulas constitucionales.

Agregó que frecuentemente ocurre que en países con un gran desarrollo constitucional en materia social, corresponde una legislación social excesivamente pobre y a la inversa, países con una rica legislación social no cuentan con cláusulas constitucionales referidas a esa legislación, y por otra parte las distintas legislaciones nacionales americanas son de muy distinto desarrollo; es decir, han progresado en formas completamente distintas unas respecto de otras; cubren riesgos distintos y protegen a sectores, a veces totalmente distintos. Que ante todos estos factores se procedió a elaborar un proyecto de trabajo sobre la base de cuatro puntos esenciales que consideró previos para poder elaborar este estudio de derecho comparado. Anotó que otra dificultad fué, como lo enunciaba el propio tema, la relación de la seguridad social con otras ramas del derecho, puesto que resulta evidente que la seguridad social no surge como una rama de legislación específica, sino que se desvincula de otras disciplinas del derecho y que era necesario el estudio de esas fuentes, a efecto de comparar el desarrollo y las tendencias de la seguridad social en cada uno de los países. Finalmente señaló la relación del seguro social con otras disciplinas, punto sobre el cual consideró necesario limitar el trabajo no a un marco determinado, sino razonable, por lo que propuso, en primer lugar, la recopilación de las diversas disposiciones en materia de seguridad social, y en segundo lugar la recopilación de la legislación vigente y su reglamentación en esta materia. Dijo, además, en cuanto a este segundo punto, que como podía ser difícil recopilar una gran cantidad de textos legales vigentes, señalaba, se daba como disyuntiva, llegar a considerar un tipo de cuestionario específico que reúna los aspectos más importantes que puedan interesar en lugar de hacer compilación de toda la legislación. Respecto al tercer punto dijo que aquí era donde se podía llegar al núcleo del problema, estableciendo, en los casos en que las disposiciones constitucionales no hubiesen sido legisladas

aún, si existen planes para su concreción en cada uno de los países, señalando en tal caso los plazos y medidas previstas para llevarlos a la práctica. De ahí surgirían conclusiones que pueden ser de interés en el ámbito americano para establecer el desarrollo de la seguridad social dentro de las legislaciones nacionales.

Otro punto relacionado —dijo— con el que antes indicaba el Sr. Anguizola, era el de señalar si la legislación relativa a la seguridad social, es totalmente autónoma, o si forma parte de un marco de legislación más amplia. Estos cuatro puntos que enumeró, consideró que son los que pueden conducir a iniciar el estudio de la legislación comparada y las relaciones de la seguridad social con el derecho constitucional y otras ramas del derecho, pero que quedaba por definir cuáles eran las otras disciplinas que se consideraban interesantes en esta primera etapa de los estudios a efecto de estudiar sus relaciones con la seguridad social, pues evidentemente la seguridad social tiene relaciones con toda la gran cantidad de disciplinas científicas, pero no se puede hacer, sin un esbozo previo, un estudio de esta naturaleza.

Por estas razones, —concluyó—, había propuesto que se estudiara la seguridad social con la sociología, la economía, las finanzas, la medicina, la estadística y la educación, enunciación ésta que es la que está sometida conjuntamente con todo este programa de trabajo.

Tomó la palabra el Sr. Juan B. de Quirós, quien dijo que en el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social se han realizado varios intentos de legislación comparada en cuanto a los regímenes de seguridad social en América. Pero que al realizar este estudio se han dado cuenta de la gran dificultad que supone el conocimiento exacto del derecho positivo de cada país, pues es muy difícil estructurar este estudio que, a pesar de que se realizó con muchos funcionarios de las instituciones de seguridad social americana que habían ido a impartir diversos cursos en el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, se les presentaron problemas. Por estas razones considera de que un estudio de la naturaleza del que pretende realizar la Comisión Jurídico Social, necesita previamente una encuesta que sea turnada a las diferentes instituciones y que, con base a lo que ellas contesten se pueda realizar esa comparación de las Constituciones, esa comparación de la legislación. Por mucho material que tenga un servicio de investigación y documentación, es difícil que una persona pueda realizar esta tarea que tanto detalle, tanta minuciosidad y variedad requiere en 22 países de América La-

tina y que muchas veces no se concretan a tener una sola institución sino que tienen, según se ha calculado, más de 100 instituciones. Por estas razones, apoyó la forma propuesta por el Delegado Barmasch, en cuanto a que este estudio requiera un cuestionario que se reparta a cada institución, para que sea debidamente contestado.

El Sr. García Cárdenas dijo que era interesante considerar por la Mesa Directiva, si era conveniente estudiar un proyecto de cuestionario o si más bien de acuerdo con el tema, elaborar una pauta a efecto de que la vayan cumplimentando las instituciones y sobre esa pauta tener un concepto más específico de las disposiciones constitucionales y otras ramas del derecho. Pidió a los Sres. delegados que dieran su opinión en ese sentido.

El Sr. Paillas (Argentina), dijo que con respecto a los puntos que propone el Sr. Barmasch, señala fundamentalmente la dificultad que va a ofrecer el punto dos, cuando se habla de recopilación de la legislación vigente y su reglamentación en materia de seguridad social. Por consiguiente, señaló que aunque se pudiera cumplir toda la legislación, el tener únicamente la legislación no significa mucho por cuanto la legislación se complementa no sólo con la reglamentación, sino a veces con disposiciones de orden interno y fundamentalmente con la interpretación práctica del problema, de tal manera que en su opinión este punto requiere de un cuestionario muy preciso en el que se requerirá la participación de todas las instituciones que conocen la forma de obrar de sus respectivos países, a los efectos de que la recopilación no pase de ser un texto poco útil. Un cuestionario —aclaró— que pueda sintetizar y dar una idea de la legislación de carácter general.

A continuación le fue concedido el uso de la palabra al ponente, Sr. Barmasch, quien expuso que la misma dificultad que prevé el Sr. Paillas fue la que le movió a pensar en las dificultades que iba a significar para casi todos los países americanos poder reunir esa documentación. Fue ésta la razón, aclaró por la cual sugiere como disyuntiva en la aclaración del mismo punto, la sustitución de esa recopilación de documentación por un cuadro comparativo que evidentemente tiene que ser la consecuencia de una encuesta o de algún tipo de consulta a cada uno de los países.

La Presidencia sintetizó el pensamiento de las observaciones expuestas y dijo que se va orientando la discusión hacia la idea de un cuestionario en lugar de un cuadro comparativo.

El Sr. Rogelio Anguizola (Panamá) manifestó que las dificultades que el Sr. Barmasch y el Grupo Preparatorio de la Comisión Americana Jurídico Social habían encontrado, lo inducen a sugerir que sea la Comisión la que se aboque a plasmar un cuadro fundamental que debería ser estudiado por los países en el orden constitucional. Igualmente sugirió que se debería desarrollar un documento que contenga las reglamentaciones de las leyes. Mediante esta labor, continuó, la Comisión Jurídico Social realizaría un documento tipo de consulta para los países.

La Presidencia indicó que de acuerdo a las opiniones expresadas se podía señalar la posibilidad de que el tema se configure una Ponencia satisfecha por un cuestionario y elaborado por la persona que se comisione al respecto.

En uso de la palabra el Sr. Quiroga Cantú (México), dijo que consideraba que para la Comisión sería muy difícil formular un cuestionario, en vista de la diversidad de puntos que habrían que incluir y del poco tiempo con que se contaba para el efecto. Sugirió por lo tanto de que fuese el Sr. Héctor Pedro Barmasch, quien en coordinación con la Secretaría General del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, elaborase el cuestionario, para remitirlo posteriormente a las Instituciones Americanas de Seguridad Social.

El señor Presidente recogió todas las observaciones que se expresaron en esta reunión acerca del cuestionario de referencia e indicó que el procedimiento señalado por el Sr. Quiroga Cantú era muy adecuado. Pidió que cuando se consideren las actividades futuras de la Comisión Regional Americana Jurídico Social, se encargue a una persona para que redacte los puntos del cuestionario que circulará en las Instituciones Americanas de Seguridad Social.

Inmediatamente después, hizo uso de la palabra el Sr. Moles, quien expresó que intervenía para orientar un poco al ponente con respecto al trabajo que va hacer a fin de que no se caiga en una concepción enciclopédica. Expuso que el derecho comparado es tan amplio —sobre todo en el campo de la seguridad social— que abarca, en primer lugar, el derecho a todas las prestaciones de cada una de las ramas de la seguridad social, con lo cual se haría el trabajo interminable. Consideró también que debía abandonarse, por el momento, la idea de la recopilación y sugirió que lo que se podría hacer entonces, a su juicio, es lo siguiente: que el ponente, quien tiene preocupación inicial del tema, piense en ciertas pautas metodológicas; es decir, que el amplio campo del derecho comparado se divida en territorios de investigación. Juzgó

que una vez que se conozcan las pautas metodológicas para la investigación del derecho comparado, se podría hacer la labor que podría traer el ponente para la segunda reunión. Se puede entonces dar prioridad a un aspecto del derecho comparado que puede ser investigado de inmediato, a fin de ir abordando etapas sucesivas y progresivas porque el derecho comparado es una actividad permanente. Concluyó manifestando que si la Comisión participa de esta opinión, lo que podría hacerse ahora como etapa inmediata de trabajo es, simplemente, fijar esas pautas metodológicas para que en una futura reunión, la Comisión decida qué prioridad se va a dar a los distintos aspectos jurídicos que puedan ser investigados en este campo.

El señor Presidente acogió la proposición presentada por el señor Moles y preguntó a la Mesa si estaba de acuerdo con el procedimiento sugerido. Si se pronuncia favorablemente, entonces se procederá, dijo, en etapas sucesivas, a elaborar de acuerdo con las prioridades según fuese el sentir de la propia Comisión. La Mesa se manifestó de acuerdo.

Se pasó inmediatamente a considerar el Proyecto de Cuestionario de la ponencia, sobre los Procedimientos Administrativo y Contencioso en la Seguridad Social Americana, y le fue concedida la palabra al ponente, Sr. Barmasch.

En la sustentación del documento, dijo que cuando la Comisión Regional fue encargada del estudio del tema "De los Procedimientos Administrativo y Contencioso de la Seguridad Social Americana", se llegó a la conclusión inicialmente, de que para poder realizar un estudio preciso sobre los distintos procedimientos que rigen en las diversas legislaciones americanas, era menester crear un proyecto de cuestionario que permitiese considerar los mecanismos actualmente vigentes en las distintas legislaciones, como así también analizar las tendencias que se seguían en cada uno de los países para ir mejorando el procedimiento dentro de la seguridad social. Expuso que, en general, las legislaciones en materia procesal en el campo de la seguridad social tienden a un mecanismo sencillo, ágil, dinámico, que asegure al afiliado poder concretar los derechos que las leyes positivas le acuerdan y que los procedimientos pueden asegurarle que en ningún momento vayan a paralizarse o ser disminuidos. Pero —observó—, se encuentra que la mayor o menor extensión del sistema, la naturaleza jurídica de las instituciones, incluso los diversos formularios que se podían utilizar, la diversidad de los recursos, tanto administrativos como judiciales y en algunos países la falta de ellos, creaban dificultades a los efectos de

establecer los diversos mecanismos y podrían convertir en un principio utópico el derecho de los afiliados a lograr el beneficio.

Conceptuó que las legislaciones aspiran a proteger ese derecho de los asegurados, pero que también ocurriría que la mayor pesadez de los organismos gestores de la seguridad social, hacía que la eficacia de esos procedimientos se viera disminuida y en algunos casos hasta anulada. Manifestó que resulta evidente que la bondad del procedimiento está en relación directa con la mayor funcionalidad del órgano gestor. Comentó que, por otra parte, el problema de la seguridad social debe tener una solución muy particular: no puede ser que los beneficios establecidos en las legislaciones de fondo, puedan ser dejados casi sin efecto por requisitos estrictamente formales. De lo que se trata —aclaró—, es de tomar en cuenta algunos de los aspectos más importantes que hacen a la persona humana, ya que se trata de asegurar riesgos del individuo, y que, por esa razón, al realizar el formulario, intentó por todos los medios de ir centrando las preguntas en algunos puntos que consideró más importantes. Con ese criterio —explicó—, dividió el formulario en dos partes: la primera, de carácter muy general, que tendía a lograr la descripción del sistema y de la institución y una segunda, mucho más genérica que se refería a algunos aspectos considerados fundamentales del procedimiento.

Destacó que otra de las dificultades importantes con las cuales tropezó la ponencia para redactar el cuestionario, fue que tenía que prever preguntas que pudieran abarcar la diversidad de los riesgos cubiertos por cada una de las legislaciones, razón por la cual hubo que buscar una redacción muy especial para este temario, considerado tentativo en la materia, ya que está sujeto a una cantidad de modificaciones, de acuerdo con la modalidad o con los conceptos de cada una de las legislaciones.

Pasó inmediatamente a explicar el Proyecto de Cuestionario e hizo comentarios sobre cada uno de los puntos generales y específicos de la encuesta.

Dijo que este cuestionario evidentemente intenta, a través de sus veinte preguntas, abarcar todos los pasos que debe seguir el afiliado desde que se produce el estado del nacimiento de su derecho, hasta el momento en que goza o no goza en forma definitiva, del beneficio para ir fijando cuáles son los mecanismos procesales que se siguen en cada una de las legislaciones, y al mismo tiempo cuáles son los recursos que cuenta el afiliado para asegurar su goce del beneficio. Aclaró que en

una encuesta de carácter tentativo, la importancia del problema de los procedimientos administrativos es tan importante, que no solamente en el ámbito regional americano se está estudiando, sino que incluso, la Asociación Internacional de la Seguridad Social también ha organizado el estudio del mismo tema en el ámbito mundial, de ahí que se haga especial hincapié en que la contestación o redacción de un cuestionario definitivo sobre esta base, que es la que se juzga más conveniente para establecer los puntos de partida más importantes, se pueda efectuar de inmediato los efectos de lograr una conclusión definitiva del problema y traerlo a esta mesa.

La Presidencia agradeció al ponente la explicación brillante y sistemática que había dado en torno al proyecto de cuestionario y dijo que entendía que el mérito más importante del mismo radica en la efectiva universalidad que pueda tener para cumplimentarse, es decir, más que un cuestionario estricto apegado a puntos específicos, tiene una amplitud y una elasticidad que puede adaptarse a las mecánicas específicas de las instituciones de seguridad social americanas. Acto seguido, puso a discusión el proyecto de cuestionario y dio el uso de la palabra al Sr. Alfredo Mallet (OIT), quien manifestó que no hacía falta subrayar la importancia del tema escogido por la Comisión Jurídico Social. Dijo que para la OIT la investigación a realizarse revestía gran interés porque los convenios de la OIT relativos a la seguridad social en sus diversas ramas consagran el principio del derecho a interponer recurso del derecho a apelación. Expresó que ya los convenios Nos. 24 y 25 del año 1927, relativos a las prestaciones en caso de enfermedad reconocían ese derecho; el convenio No. 44 sobre prestaciones de desempleo; el No. 102 sobre norma mínima de la seguridad social; el No. 121 sobre prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y el No. 128, sobre prestaciones de invalidez, vejez y para sobreviviente, y el texto de anteproyecto de convenio que va a ser sometido a la próxima Conferencia Internacional del Trabajo en junio de este año en primera discusión, para revisar los anteriores convenios sobre seguros de enfermedad, incluye una cláusula que reitera este derecho, por esta razón, resaltó lo interesante que resultaba para la OIT la iniciativa de esta Comisión.

En cuanto al cuestionario, manifestó que éste se limitaba al examen de los casos de recurso de denegación, o por demora en la concesión de prestaciones. Dijo, asimismo, que hay diversas situaciones, frente a las cuales cabe también garantizar la apelación, por ejemplo, la afiliación a un régimen de seguro social, esto opera en dos sentidos, la dene-

gación a una persona a afiliarse si así lo desea, porque la Institución del seguro pretende que no reúne las condiciones para poder ingresar a ella como afiliado y entonces esto resulta más grave que denegar una prestación, porque se deniega incluso la posibilidad misma de llegar a adquirir algún día el derecho a una prestación y a la inversa, el caso en que el presunto obligado a afiliarse sea quien rechace el tener la calidad, las condiciones o los requisitos para ser afiliado. En uno y otro caso, la mayoría de las prestaciones garantizan el derecho a un recurso.

Prosiguió el Sr. Mallet diciendo que, en lo concerniente a la definición de los ingresos sujetos a cotización, se suelen también suscitar conflictos, ya sea entre el empleador y la institución o entre el empleador y el trabajador. Es frecuente encontrar que se presenta la situación de que ciertos ingresos desean el empleador o el trabajador, que no queden sujetos a cotización. Por otra parte, constantemente se conceden, aparte del salario, ciertas ventajas a título de aguinaldos, gratificaciones, primas de producción, auxilio para los hijos y cabe la duda acerca de si estos beneficios están o no afectados a prestaciones y naturalmente debe reconocerse el derecho a un recurso, puesto que según cual sea la decisión definitiva, estos ingresos sujetos a cotización o no, van a determinar la cuantía de las prestaciones en dinero. Si definitivamente existe el deseo de circunscribir el estudio sólo a la denegación, o a la demora de la prestación, el enfoque sería diferente.

En lo que se refiere a los recursos administrativos como a la vía judicial, expresó que quizás sería de interés ampliar un poco la encuesta, pidiendo información sobre la autoridad o el órgano administrativo que debe conocer del recurso. En América Latina —continuó— éstos son órganos de composición tripartita, sugirió que se pregunte en el cuestionario sobre cuál es el órgano administrativo que conoce el recurso y cuál es su composición.

Por último, expresó que quizá sería conveniente formular una pregunta acerca de que si la interposición del recurso es enteramente gratuita u onerosa para el recurrente.

La Presidencia agradeció al Sr. Mallet por su interesante exposición y concedió el uso de la palabra al Sr. Ricardo R. Moles.

El Sr. Moles (Argentina) manifestó que indudablemente existen múltiples aspectos dentro de la cuestión de los recursos que pueden ser analizados. Dijo que el cuestionario parecía evidentemente inclinarse a estudiar este aspecto jurídico en relación con el derecho a las presta-

ciones, pero como muy bien había apuntado el Sr. Mallet, hay también otras instancias administrativas y contenciosas que abarcan todos los momentos de vinculación de los usuarios con las instituciones de seguridad social; por lo tanto, dijo que había que tener en cuenta en primer lugar este problema.

En segundo lugar, señaló que la investigación de esta Comisión, en lo referente a este aspecto jurídico, va a tener por objeto hacer un análisis exegético de los efectos normativos vinculados con el tema o si lo que nos interesa es estudiar los procedimientos administrativos y contenciosos en los aspectos prácticos, tal como se practica en estos momentos en las instituciones para analizar sobre todo, cuáles son los métodos y las posibles dificultades, o la suficiencia o insuficiencia de los procedimientos aplicados en estos aspectos.

En tercer lugar, expresó su pensamiento ahora un poco desde el punto de vista de las instituciones, es decir, si se va a abrir una encuesta en donde van a participar todas las instituciones que administran diferentes ramas de seguridad social y si la investigación va a estar orientada a estudiar estos aspectos jurídicos en relación con las distintas ramas de la seguridad social, o vamos a circunscribir la investigación a una rama de la seguridad social.

Dijo que también se podría investigar este aspecto dentro de la rama del seguro de pensiones, por ejemplo, que es donde se presentan quizá las mayores dificultades, por cuanto los aspectos contenciosos en relación con el otorgamiento de las prestaciones médicas es un poco relativo. De manera que estaría puesta a consideración de esta comisión, de acuerdo con lo expuesto por el Sr. Mallet, si las investigaciones de los aspectos administrativos y contenciosos van a abarcar todas las instancias de la afiliación, de la cotización, del derecho a las prestaciones, o simplemente uno de los aspectos, y en segundo lugar si esta investigación se va a abrir a todas las ramas de la seguridad social, lo cual no ofrecería tampoco posibilidades de una mayor comparabilidad de sistemas, métodos y procedimientos dentro de los distintos países, o se iba a circunscribir a una rama determinada y en ese caso la Comisión tendría que decidir a cuál rama de la seguridad social deberá iniciarse esta investigación.

El Sr. García Cárdenas dio la palabra al ponente, Sr. Barmasch, quien expresó que quería recordar cuál había sido el origen de la fijación de este tema, que se había establecido la necesidad de señalar líneas

conceptuales de carácter general, para luego ir desmenuzando cada uno de los aspectos particulares que fueran dando lugar a los nuevos trabajos futuros de esta Comisión, que a lo que se había intentado llegar no era establecer todo el procedimiento punto por punto, con todas las bifurcaciones posibles y estudiarlo en cada una de las ramas, sino de tomar los lineamientos generales y de ahí sacar las conclusiones necesarias que pudieran dar lugar a nuevos estudios en este campo. Esa es la razón, prosiguió, por la que se ha seguido una técnica de carácter general. Por otra parte, opinó que el tema era muy amplio, puesto que no solamente se debían considerar los recursos en materia de afiliación y organización, sino algunos otros que surgen por la aplicación de cada uno de los beneficios que administran las instituciones de seguridad social, además hay que considerar que el cuestionario no sea excesivamente amplio, evitando de esta manera las dificultades en cumplimentarlo.

Es evidente, que cuando se estableció este tema, se hizo un esfuerzo tentativo para ver si era necesario fijar nuevos grupos de trabajo en problemas específicos y esa fue la razón por la cual se le dio a la encuesta un carácter general.

Inmediatamente hizo uso de la palabra el Sr. Carlos Aníbal Jaramillo (Ecuador), quien expresó de que en el proyecto del cuestionario se estaban haciendo preguntas respecto a los recursos que podrían interponer los asegurados, pero que no se hablaba de los recursos que pudieran interponer los empleadores.

El Sr. García Cárdenas, Presidente de la Mesa indicó de que se trataba de lograr en principio un concepto *latus-sensus*. Pidió al Sr. Héctor Pedro Barmasch diera la explicación correspondiente.

El Sr. Barmasch indicó que el término "afiliado" se había usado en un sentido amplio y que después de la aclaración que pidió el Sr. Jaramillo, se modificaría aclarando bien el sentido en la redacción del cuestionario.

El Sr. Presidente preguntó a la Sala si había alguna otra observación al proyecto de cuestionario. Se aprobó el procedimiento propuesto por el Sr. Barmasch, con las modificaciones sugeridas por el Sr. Mallet y el Sr. Jaramillo.

Habiéndose agotado la discusión del temario, la Presidencia clausuró la sesión.

## Segunda Sesión

16 de Febrero de 1968

(16:00 horas)

El Presidente de la Mesa declaró abierta la sesión, dando su cordial bienvenida al señor Secretario General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Sr. Carlos Martí Bufill.

El Sr. Martí Bufill agradeció la amable acogida del Presidente y manifestó la gran satisfacción que sentía al encontrarse en esta reunión.

La Presidencia anunció que se pasaría a analizar los temas de "Terminología y su uniformación" y "Convenios Internacionales".

Hizo uso de la palabra el Sr. Carlos Aníbal Jaramillo (Ecuador), quien a nombre de la Delegación de su país informó a la Comisión Regional Americana Jurídico Social, que el Instituto Nacional de Previsión del Ecuador y el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, han suscrito un convenio de protección recíproca a los afiliados de sus respectivos países.

Las dos instituciones y los delegados que intervienen en la elaboración del convenio —prosiguió— tienen la convicción de que la Seguridad Social es uno de los canales más efectivos para llegar a la integración de los pueblos. Agregó que el Sr. Rafael González Pacheco (Colombia), daría lectura al convenio suscrito y ratificado, tanto por el Directorio del Instituto Nacional de Previsión del Ecuador, como por el Consejo Directivo del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales.

La Presidencia concedió el uso de la palabra al Sr. González Pacheco, quien manifestó que el convenio a que hizo referencia el delegado Jaramillo, constituye un verdadero orgullo para la Delegación de su país presentarlo por los estrechos vínculos que unen a ambos países. Procedió a dar lectura al mencionado documento.

Informó que ambos países esperaban poner en vigencia este Convenio en un término no mayor de dos meses, tan pronto la reglamentación se haya completado. Con respecto a la ratificación gubernamental de este Convenio, dijo que los Institutos de ambos países tenían la facultad legal y reglamentaria, tal como lo expresó el delegado

del Ecuador, de celebrar Convenios Internacionales, pero dada la importancia de este Convenio y teniendo en cuenta que es uno de los primeros que se celebra entre países latinoamericanos, las dos Instituciones han pensado en que se ratifique por parte de los dos Gobiernos, para que tenga una validez legal más sólida y ajustada a las normas internacionales.

La Presidencia anotó que estos Convenios constituyen un esfuerzo institucional entre los encargados de la gestión de la seguridad social de nuestros países para promover una serie de facilidades expresadas en conceptos jurídicos que permitan una reciprocidad de trato.

La Presidencia concedió el uso de la palabra al Sr. de Quirós, quien se refirió al primer punto del tema de la sesión Terminología y su Uniformación. Dijo que la terminología era muy variable en América. Como se demostró en un estudio de tal índole realizado por la Secretaría General del AISS. Trajo a colación el ejemplo que había expresado el Sr. Barmasch, sobre la palabra "afiliado", la cual en su país comprendía tanto al patrón como al asegurado, puesto que el patrono, al asegurar, se libera de la prestación que tenía que conceder. Por igual, la importancia se hace notar en cuanto a que este interés se manifiesta en América para conseguir la interrelación de la seguridad social, para lo cual es preciso una serie de conceptos y términos comunes. Se refirió a los diferentes Convenios suscritos en los países de América citando los de Argentina, Ecuador, Colombia, Chile, Brasil, Uruguay y otros, e hizo una particular referencia al Convenio 118 de la OIT sobre igualdad de trato y conservación de derechos de los trabajadores migrantes.

Intervino el Sr. Mallet (OIT), quien en nombre de la Oficina Internacional del Trabajo expresó su complacencia por el hecho de que el Comité Interamericano de Seguridad Social, y en este caso las Comisiones Regionales AISS y CISS se sigan preocupando del problema de la protección de los derechos de seguridad social de los trabajadores migrantes, a través de acuerdos o tratados de seguridad social y que era de felicitar a las Instituciones de Ecuador y Colombia, que han logrado este Convenio que constituye en cierto modo una novedad, puesto que corrientemente los acuerdos de esta especie son intergubernamentales.

Haciendo eco de las palabras del Sr. de Quirós, subraya la preocupación de la Conferencia Interamericana, en esta materia. Citó así la

III Conferencia de Buenos Aires en 1951, donde se adoptó un Acuerdo en favor de la protección de los trabajadores migrantes y que culminó en la VII Conferencia de Asunción, donde la OIT presentó un detallado informe sobre los diversos aspectos que ofrece la institución y la aplicación de un Tratado de esta especie, dió ejemplos prácticos sobre el modo de interpretarlo y proporcionó un instrumento vivo. Hizo saber que la OIT desde hace varios años, se viene preocupando de la protección de los derechos de seguridad social de los trabajadores migrantes y citó muchos ejemplos de convenios europeos. Siguió en su exposición manifestando que en América también ha existido una constante preocupación por parte de la OIT por ayudar a la suscripción de tratados para estimular la protección de los derechos de seguridad social de los trabajadores migrantes. Al respecto dijo que en la V Conferencia de los Estados de América, miembros de la OIT, celebrada en Petrópolis en 1952, se adoptó un Acuerdo en ese sentido y luego la VII Conferencia realizada en Buenos Aires en 1961, la Organización pudo presentar un modelo de Convenio o Tratado tipo. Este modelo sujeto a revisiones y perfeccionamiento, fue a su vez el que la OIT aportó como su contribución a la VII Conferencia Interamericana de Seguridad Social que en Asunción, fue aprobada y recomendada.

Posteriormente dijo que la primera ejecución práctica de este Convenio aprobado en esa Conferencia Interamericana, se estaba contemplando en el seno de la Organización de Estados Centroamericanos, ya que en 1964 el Consejo de Ministros de Trabajo y Previsión Social de Centroamérica creó Comisiones Regionales de Asuntos Laborales y de Seguridad Social. Esta última, a proposición de un Representante de la OIT allí presente, decidió crear un grupo de trabajo para estudiar la posibilidad de preparar un Acuerdo de Seguridad Social para el área Centroamericana. Ese grupo de trabajo de la OIT elaboró un texto de Convenio, basado en el modelo por la Conferencia del CISS en Asunción y luego ese texto fue aprobado por el Consejo de Ministros; hubo un compás de espera mientras se producían las ratificaciones, pero se llegó siempre a la conclusión de que era preferible establecer un texto simplificado para facilitar la aprobación por las Asambleas Legislativas de los países pactantes y nuevamente la OIT facilitó su cooperación técnica y el nuevo texto de Convenio simplificado pasó por las diversas etapas de discusión, en grupo de trabajo, y la comisión de Seguridad Social de ODECA y finalmente, en noviembre de 1966, fue suscrito en Costa Rica, por los Ministros de Trabajo de las Cinco Repúblicas Centroamericanas y Panamá. Añadió que la

OIT está efectuando la revisión de los proyectos de reglamentación para la aplicación práctica de este Convenio.

Todos estos esfuerzos de la OIT —prosiguió el Sr. Mallet—, adquieren importancia en vista de que los propósitos de integración económica en esta parte del Mundo van adquiriendo, al parecer mayores posibilidades de realización, ya que Centroamérica ha pasado de la etapa de los propósitos a la ejecución práctica y el Mercado Común Centroamericano es una realidad. La experiencia Europea demuestra que la integración económica no se limita a abrir las barreras para los productos, para la mercadería, sino también para la circulación de los trabajadores. Aun antes de este movimiento de integración económica —dijo— se producían en América migraciones, que si bien no son tan importantes como las que se observan en Europa, de todos modos han determinado problemas en materia de seguridad social. De ahí la preocupación de la OIT, de AISS, de CISS y de la OISS, quienes han desarrollado iniciativas en esa materia, por estimular la concertación de estos Convenios.

Sugirió entonces que, puesto que en el programa de trabajo de la Comisión Jurídico Social se contempla, en una forma muy escueta el punto "Convenios", se hiciera más explícito estipulando que la etapa concerniente a convenios, que va a abordar la Comisión Jurídico Social, sería la de estudiar los problemas de orden práctico, sean jurídicos, administrativos, contables o financieros que se susciten en la aplicación de esta clase de convenios.

La Presidencia agradeció al Sr. Mallet su intervención y dijo que en ella advertía la constante preocupación de la Oficina Internacional del Trabajo por seguir documentando y actualizando el tema en que están ocupados.

Acto seguido, el Sr. Wildmann informó que la AISS ha estudiado el problema de la aplicación práctica de los convenios bilaterales y multilaterales y también los que se presentan a las instituciones de seguridad social ante la carencia de tales acuerdos. Adelantó que será próximamente publicado, en idioma español, en la Revista de la AISS, un informe sobre las dificultades que surgen por la ausencia de acuerdos, en la rama de asignaciones familiares. Informó asimismo, que un trabajo extenso e importante fue presentado por el Sr. Carlos Martí Bufill en la Asamblea General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, en Leningrado, donde fue ponente sobre

este tema y que la Asociación estableció una Comisión Jurídica, de la cual el Sr. Martí Bufill es Presidente.

En torno a la cita hecha por el Sr. Mallet respecto a los acuerdos bilaterales existentes en Europa, comentó que el problema de los trabajadores migrantes es muy grande y afecta a trabajadores italianos, españoles, portugueses y más recientemente a turcos y griegos, sobre el cual, si la Presidencia lo permitía el Sr. Martí Bufill podría avanzar algo de su excelente informe.

La Presidencia concedió entonces el uso de la palabra al Sr. Martí Bufill, quien brevemente expuso que la preocupación del Sr. Mallet está muy justificada; que los problemas que se presentan realmente son de la aplicación de los convenios y que la Oficina Internacional del Trabajo ha ido paulatinamente perfeccionando su teoría sobre ellos, en los distintos aspectos, e incluso busca la unidad, desde el punto de vista de lograr la posibilidad de instrumentos unitarios, lo más eficaces posibles.

Señaló que, sin embargo, las instituciones gestoras de la seguridad social, tropiezan con problemas en la aplicación de los convenios.

Dijo el Sr. Martí Bufill que, efectivamente se hizo patente a las instituciones la necesidad de trabajar en este campo y que es necesario se preparen para hacer una gestión muy ágil en este aspecto. Opinó que hay problemas prácticos que pueden ser resueltos a los cuales forzosamente se les debe buscar solución. Expuso que en los trabajos de Leningrado primero, y posteriormente en la última reunión de la Mesa Directiva de la AISS se dio cauce, a través de esta comisión Internacional Jurídico Social al estudio de estos problemas prácticos: que coincidiendo con lo que dice la Oficina Internacional del Trabajo, es una perspectiva de muchísimo interés que cada una de las organizaciones se preocupe seriamente en la afrontación de este tema. Declaró que la AISS en el ámbito europeo ya ha dado un paso importante y que en la Comisión Internacional hay el propósito de seguir en este camino. Celebró que en esta Comisión Regional se estudie el tema porque tiene que haber una compenetración entre los trabajos de la Comisión Regional con los de la internacional y que a su juicio, éste será uno de los puntos que traerá enormes beneficios en la aplicación práctica de los convenios y, por lo tanto, en la protección de los trabajadores migrantes.

La Presidencia agradeció al Sr. Martí Bufill su valiosa intervención y dio inmediatamente la palabra al Sr. Paillas.

Inició el Sr. Paillas su intervención manifestando su complacencia porque este tema de los convenios internacionales haya sido abordado en esta reunión. Se refirió a la experiencia lograda en este campo en la República Argentina, la que informó ha celebrado hasta el presente cuatro convenios en materia de seguridad social: con Italia, España, Portugal y Uruguay; que dos de ellos, el de Italia y el de España, han sido completados con los acuerdos administrativos, no así los otros dos que están aún sujetos a estudios y establecimiento de normas prácticas de aplicación. Manifestó que no obstante los trabajos realizados, la experiencia demuestra que, por sobre los problemas que trae la aplicación de la seguridad social dentro de sus respectivos países, el asunto se complica extraordinariamente respecto de los trabajadores migrantes, especialmente con la terminología discímil.

Observó que en la redacción de estos convenios, —en los de Argentina se ha observado—, cada uno de los países contratantes pretende seguir aferrado a su institución y trata, a través del convenio, de hacer una adaptación de ella con la institución del otro país, cosa que a veces es posible y otras no; que es muy difícil convencer a las personas encargadas de estos menesteres de que lo que se debe hacer es prescindir de la legislación propia de cada uno de los países, y crear un *tercium genus* que sirva para colocar la solución en un justo medio.

Manifestó que tal vez sea una idea un poco avanzada la que expuso, que puede encontrar resistencia de orden nacional, pero estimó que debe ser la idea que debe prescindir la redacción de estos convenios bilaterales o multilaterales.

Consideró que ésta ha de ser una de las ideas fundamentales de esta Comisión: acordar ese aspecto práctico y buscarle una solución que pueda ser una realidad.

La Presidencia agradeció al Sr. Paillas por su intervención y dio la palabra al Sr. Zelenka, de la Oficina Internacional del Trabajo.

Manifestó el Sr. Zelenka que la experiencia de Europa puede ser útil para América Latina. Que cuando en las oficinas europeas se ha tratado de armonizar los acuerdos bilaterales, han tropezado con grandes dificultades que les ha tomado años salvar. Opinó que pre-

viamente debería prepararse un sistema que sería aceptado por los países; que, afortunadamente en América Latina no existe un elevado número de convenios internacionales sobre seguridad social, como existe en Europa. Que tal como señaló el Sr. Mallet, en Europa hay un gran movimiento migratorio, y que éste ha sido uno de los objetivos del Mercado Común, dado que el Mercado Común está basado en tres libertades: libertad de movimiento de los bienes; libertad de movimiento de los capitales; y libertad de movimiento de los trabajadores. Señaló que es exactamente la falta de acuerdos que protejan al trabajador y a su familia, cuando se traslada, —sea de manera temporal— unos meses o unos años, o sea de manera permanente lo que crea el obstáculo de esta libre circulación.

Continuó diciendo el señor Zelenka que cuando se trata sea de manera temporal por unos meses, un año o permanente, ha sido un obstáculo a la libre circulación. La segunda es que estas migraciones si se trata de las personas afiliadas al seguro social, son mucho menos frecuentes; es un caso reducido y sería más fácil aplicar estos acuerdos, lo cual no sería el caso si las migraciones fueran miles de miles.

En tercer lugar, manifestó, los seguros sociales en los países latinoamericanos no se basan en principios distintos y tal vez el mismo mecanismo no esté bien calculado, puede ser que en un caso el subsidio sea más elevado que en otro, pero los principios fundamentales son los mismos. En Europa, continuó, se ha tenido problema con las prestaciones no contributivas y, en el campo de los cuidados médicos, que tienen sistemas de reembolso, sistemas de servicio directo, sistemas de los médicos contratados, ha sido muy difícil encontrar la fórmula que permita una aplicación práctica.

El Presidente sugirió que dada la amplitud del tema de Convenios Internacionales, se pasara al punto específico de actividades futuras, a reserva de que puedan implementarse y hacer las observaciones relativas a algún aspecto omitido en el punto número dos “Informes de los Ponentes” y considerarse posteriormente entre los temas de las actividades futuras de la Comisión Regional Americana Jurídico Social.

La Sala se manifestó de acuerdo con esta proposición.

## Actividades Futuras

La Presidencia informó a la Mesa de que se había procedido a recopilar las distintas observaciones hechas a los temas presentados por los ponentes y propuso a la sala un proyecto de programa de actividades futuras.

En el punto número 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", tema que estuvo expuesto por su ponente, Sr. Rogelio Anguizola, el Presidente puso a consideración de la Sala la posibilidad de que enriquecido con las aportaciones de los Delegados, sea publicado posteriormente, con el fin de que reciba la difusión que la importancia del tema amerita.

El Sr. García Cárdenas propuso el procedimiento de ir analizando cada uno de los conceptos de las actividades futuras, punto por punto. La Sala se manifestó de acuerdo.

En relación con el punto número 2 "Derecho Comparado y relaciones de la Seguridad Social con las Cartas Constitucionales y otras ramas del derecho, la economía y otras disciplinas", el Presidente expresó que de acuerdo a las discusiones, se advertía la no conveniencia de hacer un catálogo, el cual sería extraordinariamente complicado e inoperante y que lo conveniente sería establecer un plan por etapas que documente los distintos aspectos jurídicos, y el método a seguirse. Es decir, que el ponente que se designase hiciese una lista de puntos sobre los conceptos de derecho comparado, y que a modo similar, como se hace en las Conferencias, tanto de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, como del propio Comité, exprese un concepto de desarrollo reciente en materia de seguridad social, de esta manera se podría constituir este tema con carácter permanente, es decir, una vigencia perfecta del concepto de derecho comparado.

Puesta a consideración la propuesta, la Sala se pronunció en forma favorable.

El señor Presidente sugirió como ponente de este tema, después de consultar con los delegados, al Sr. Ricardo Novoa Arciniegas (El Salvador). Esta proposición fue aprobada.

Con relación al punto No. 3, "De los procedimientos administra-

tivos y contenciosos en la seguridad social americana”, tema brillantemente presentado en la primera sesión por el Sr. Pedro Barmasch, la Presidencia sugirió que se aclarase el alcance de la encuesta, es decir, si debe comprender los aspectos genéricos de todo lo administrativo y contencioso en materia de seguridad social.

El señor Presidente hizo un paréntesis para pedir al señor Wildmann hiciese una relación sobre el trabajo que realiza la Asociación Internacional de la Seguridad Social sobre esta materia.

El señor Wildmann dijo que en Washington se ha presentado una ponencia bastante larga sobre lo contencioso en la seguridad social, informe basado en una encuesta mundial en la cual participaron también las instituciones de América y las respuestas contestaban a cuestionarios. Aclaró que como es del conocimiento de los señores delegados, en la mayoría de los países europeos, y también en un gran número de países de América Latina, y Africa, hay varios países que administran diversos regímenes, por esa razón, dijo, se hicieron circular seis cuestionarios según sea el régimen, empezando con los seguros de accidente, enfermedades, vejez, etc. Dijo que el informe tuvo una gran aceptación y puso a la disposición del ponente todo el material con que se cuenta, y que la Comisión debería decidir sobre limitar el cuestionario a uno u otro de los regímenes mencionados, porque ese informe los trata separadamente.

Acto seguido el señor Presidente preguntó si estaba de acuerdo la Mesa en hacer circular el cuestionario discutido, tomando como base una documentación y compaginación con el documento propuesto por el señor Leo Wildmann. La Mesa se mostró de acuerdo.

En el punto No. 4 “Concepto de la terminología y su uniformación”, el señor Presidente propuso como título del tema “La Uniformación de la terminología de la Seguridad Social”. Dijo que en principio se ha considerado que en este sentido se cuenta con valiosos antecedentes, tanto de la Oficina Internacional del Trabajo, como del propio Comité. Sugirió que este trabajo lo hiciese el Sr. Rubén Héctor Quiroga Cantú, del Instituto Mexicano del Seguro Social. Puso en consideración el título de la ponencia y el ponente sugerido. El señor Zelenka observó que el ponente no se limitara solamente a la terminología de las legislaciones nacionales, sino también de los convenios internacionales de la OIT, lo cual consideró que sería muy útil.

El señor Presidente señaló al señor Zelenka que efectivamente como punto No. 5 de los temas sugeridos a esta Comisión Regional, se encuentra precisamente el que se refiere a problemas prácticos de los convenios internacionales en materia de seguridad social. El señor Zelenka aclaró que él se refería a los convenios adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, los cuales tienen una cierta terminología, y que también ha cambiado con respecto a los convenios de antes de la guerra y los posteriores. El señor Presidente le manifestó que el ponente atendería su recomendación.

Como punto No. 5 el señor Presidente se permitió informar sobre los problemas prácticos de los Convenios Internacionales en materia de seguridad social, toda vez que se advertía el interés que motivaba el tema y se consideró conveniente, en este caso, que se promoviera una encuesta, desde luego, basándose en los conceptos expuestos por el Sr. Mallet y otros. Se sugirió como ponente al Sr. Carlos Aníbal Jaramillo, del Instituto Nacional de Previsión de Quito, Ecuador, a lo que la Mesa se pronunció favorablemente.

No habiéndose presentado ninguna otra sugerencia, la Presidencia resumió los seis temas enumerados como actividades futuras de la Comisión Regional Americana Jurídico Social.

En el punto No. 6 "Evolución jurídica del concepto de la responsabilidad empresarial en materia de riesgos profesionales", señaló que antes de partir el Sr. Gastón Guardia Uribe, Jefe del Departamento Legal de la Caja de Seguro Social de San José Costa Rica, sugirió la posibilidad de incluir este tema dentro de los considerados para actividades de la Comisión y se ofrece él mismo como ponente. Al preguntar a la Mesa su decisión, fue aprobada la sugerencia. Dijo que en relación con este punto 6, la Asociación Internacional de la Seguridad Social y el Comité han sugerido únicamente presentar en principio un documento preliminar, que sería ampliado con un cuestionario que se haría circular a las instituciones americanas de seguridad social. Manifestó por último, que estos eran los puntos considerados como actividades futuras de la Comisión Regional Americana Jurídico Social, y que estaba abierta la posibilidad de incluir algún otro tema a efecto de establecer prioridades en el estudio de los mismos.

No habiéndose presentado ninguna otra sugerencia, la Presidencia resumió los seis temas enumerados como actividades futuras de la Comisión Regional Americana Jurídico Social.

Inmediatamente hizo uso de la palabra el Sr. Ricardo Novoa Arciniegas (El Salvador), para agradecer en nombre de su país el nombramiento que en él había recaído y ofrecer toda su colaboración para el desarrollo del tema "Derecho Comparado".

### **Elección de la Mesa Directiva**

La Presidencia concedió el uso de la palabra al Sr. Rubén Héctor Quiroga Cantú (México), quien expresó que en relación con la elección de la Mesa Directiva, y en nombre de la institución que representa, quería hacer una proposición para que se integre la Mesa en la siguiente forma:

Presidente: Sr. Rogelio Anguizola Herrera (Caja de Seguro Social de Panamá).

Vice Presidente: Sr. Héctor Pedro Barmasch (Instituto Nacional de Previsión de Argentina).

Secretario Técnico: Sr. Carlos Aníbal Jaramillo (Instituto Nacional de Previsión de Ecuador).

El señor Presidente repitió la proposición del Sr. Quiroga Cantú y la puso a Consideración de los miembros de la Sala.

El Sr. Fernández Stoll (Perú), hizo uso de la palabra para apoyar enfáticamente esta proposición del Delegado de México y expresó los grandes merecimientos de los funcionarios mencionados por el gran esfuerzo desplegado en la elaboración de todos los trabajos presentados y sobre todo en la redacción de los Estatutos que iban a ser sometidos a la consideración de la Comisión, como en las reuniones preparatorias de la constitución del grupo de la Comisión Jurídico Social, donde habían dado cátedra y dejaron señalado el camino a seguir en relación con las labores de esa Comisión.

Terminó felicitando la sugerencia de designar como Secretario Técnico al Sr. Carlos Jaramillo del Ecuador.

El Sr. Ricardo Novoa (El Salvador) hizo uso de la palabra para apoyar enfáticamente esta proposición.

El Sr. García Cárdenas expresó que como no había ninguna otra proposición, se debía entender que se procedía a constituir la primera Mesa Directiva de la Comisión Regional Americana Jurídico Social en las personas del Sr. Anguizola como Presidente, Sr. Pedro Barmasch como Vice-Presidente y Sr. Carlos Jaramillo como Secretario Técnico.

Hizo uso de la palabra el Sr. Anguizola para agradecer en sentidas palabras la designación de la cual había sido objeto y prometió trabajar en toda la medida de sus recursos a fin de prestar una labor amplia a la Comisión, para la que había sido nombrado y terminó diciendo que sabía que sus compañeros lo ayudarían a trabajar con ahinco en bien de la seguridad social y sus metas.

El Sr. Barmasch agradeció la designación que se le había hecho por bondad de sus colegas y que el trabajo que habían desarrollado lo habían hecho con profunda convicción de que era imprescindible en América, contar con estos estudios para permitir el mejor desarrollo de la seguridad social en bien de los pueblos americanos.

El Sr. Jaramillo agradeció y ofreció una decidida cooperación a la Comisión Técnica y agregó que este nombramiento lo consideraba un honor personal para él, pero que era además una distinción que se hacía a la institución que representaba, en la seguridad de que contando en la directiva de la Comisión con personas como las elegidas, el éxito estaba asegurado.

### Asuntos Generales

Se procedió de inmediato a pasar al quinto y último punto del Orden del Día que se intitulaba "Asuntos Generales".

No habiéndose presentado ninguna sugerencia al respecto, la Presidencia declaró formalmente clausurada la I Reunión de la Comisión Regional Americana Jurídico-Social.