

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XXII

EPOCA III

Número 82

JULIO-AGOSTO

MEXICO, D. F.

1973

ACCIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS
ALES DEL C.P.I.S.S. Y DE LA A.I.S.S.
ORGL 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:

	Pág.
La Protección de la madre y el niño en la Seguridad Social	5
Normas Procesales de la Seguridad Social	47
La Universalización de los Seguros Sociales	57

MONOGRAFIAS NACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL:

Ecuador	81
---------------	----

EVENTOS INTERNACIONALES:

Primera Reunión de Trabajo de los Países del Grupo Andino	95
Comisión Regional Americana de Prevención de Riesgos Profesionales ...	117

LEGISLACION:

MEXICO:

Reglamento para la incorporación voluntaria al Régimen obligatorio del Seguro Social de los trabajadores domésticos	143
Instructivo para la incorporación voluntaria al Régimen obligatorio de los patrones-personas físicas	151

PERU:

Sistema Nacional de Pensiones Decreto Ley No. 19990	165
---	-----

CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL:

Actividades docentes fuera de la sede del Centro	201
--	-----

ESTUDIOS

NORMAS PROCESALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL⁽¹⁾

DR. HÉCTOR EDUARDO DE LA COLINA
Argentina.

1) N o c i ó n :

Todas las ramas jurídicas que establecen derechos y obligaciones ya sea entre particulares; entre éstos y el Estado, o bien entre poderes públicos, para concretar y hacer viable sus estipulaciones, fue necesario crear y poner en práctica normas de procedimiento a las cuales debían ajustarse las partes peticionante y peticionado; demandante y demandado; denunciante y denunciado; querellante y querellado, etc., para obtener la aplicación del derecho de fondo que, de otra manera, no regía ya sea por omisión voluntaria o involuntaria; se hacía necesario el cumplimiento de requisitos o bien para poner en juego la actividad de entes administrativos y/o judiciales que legal y obligatoriamente ordenan, dirigen y forman parte de la mecánica del proceso. Esta acción del Estado se llama actividad jurisdiccional, distingo primordial de Soberanía. Las distintas disciplinas fueron agrupadas en normas jurídicas, de fondo y de forma. En las primeras se ubicaron los derechos civil, comercial, penal, administrativo, del trabajo, social, de seguridad social, etc. Las normas jurídicas de forma son los derechos procesales que tienen por nombre el o los derechos de fondo que regulan mediante procedimientos, tales como derecho procesal civil y comercial; procesal penal, procedimiento administrativo, social, de trabajo.

Hay leyes que gozan de ambos caracteres, son de fondo y de forma como ejemplo podemos mencionar la ley de quiebras (Nº 11.719). Últimamente las leyes de alquileres Nº 16.739, 17.368; 17.607 y otras) tienen disposiciones procesales modificatorias del código procesal en cuanto al trámite de los juicios sobre locaciones.

Hans Kelsen distingue a la jurisdicción como el acto por el cual se determina la aplicación de una norma "in-abstracta" a una situa-

(1) Parte de una monografía en la que se estudia la evolución y naturaleza de la Seguridad Social y se analiza el proyecto de Código Procesal Nacional de Seguridad Social en Argentina.

ción "in concreto". Es la protestad jurisdiccional del Estado atribuída en general al juez. La administración del Estado también es actividad jurisdiccional similar a la judicial porque se rige por normas que regulan los derechos y obligaciones en sus distintas disciplinas (1). Son aceptadas ambas jurisdicciones, la administrativa y la judicial.

Uno de los conceptos más claros de derecho procesal tiene por autor al Dr. Hugo Alsina (2); para quien "es el conjunto de normas que regulan la actividad jurisdiccional del Estado para la aplicación de las leyes de fondo y su estudio comprende la organización del poder Judicial, la determinación de la competencia de los funcionarios que lo integran y la actuación del Juez y las partes en la substanciación del proceso".

En el campo del derecho social y en nuestro caso, de la seguridad social, los entes jurisdiccionales donde se ventilan los problemas de aplicación de la ley sustantiva no siempre son de carácter judicial, sino que pueden pertenecer a la esfera administrativa. Las leyes actuales tienen disposiciones de fondo y de forma y corresponden a jurisdicciones administrativa y judicial según el caso y etapa del proceso (3).

Desde hace tiempo se propugna que la actividad jurisdiccional sea exclusiva del Estado Federal. En 1906 el Dr. Julio P. Acuña (4) propuso la idea "de reformar la constitución nacional en el sentido de suprimir las autonomías provinciales en lo que respecta a la justicia, la que, en su consecuencia, se administraría en todo el país por tribunales cuya organización y procedimientos fijasen las leyes del Congreso".

Para Salvador de la Colina (5); la unificación de jurisdicción tendría la ventaja de robustecer la unidad de legislación por la unidad de jurisprudencia de un alto y último tribunal colocado en la cúspide de la jerarquía judicial de todo el país.

También era partidario de una centralización jurisdiccional.

Arturo M. Bas (6); se expresaba con aflicción en 1930 cuando las

(1) Hans Kelsen — La Teoría Pura del Derecho, Edit. Losada Bs. As. 1946.

(2) Hugo Alsina — Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial Ediar S. A. 2a. Edic. Bs. As. 1956 I. Parte General pg. 35.

(3) Conf. Eduardo Stafforini. Derecho Procesal Social. Para este autor el derecho procesal provee de los medios necesarios para obtener la declaración del derecho y el cumplimiento de las medidas indispensables para hacerlo efectivo (pg. 37).

(4) Salvador de la Colina — Derecho y Legislación Procesal. Materia Civil y Comercial J. Lajouane y Cía Edit. Bs. As. 1915 pg. 40.

(5) Salvador de la Colina obr. cit. pg. 43.

(6) Arturo M. Bas. — La Previsión Social Argentina Bs. As. 1930 pag. 376.

apelaciones a las resoluciones de la Caja Ferroviaria se ventilaban ante los jueces de primera instancia; la ley 11.308 art. 1 reformó la ley 10.650 art. 32 y estableció que las apelaciones se dirijan a la Cámara Federal de la Capital, tribunal colegiado unido que tendría por ventaja una jurisprudencia uniforme; no la múltiple y contradictoria de los jueces de primera instancia.

Posteriormente el Decreto ley 29176/44 y la ley 12.948 ratif. del D. ley 32.347/45 trasladaron la competencia de la Cámara Federal a la Cámara Nacional del Trabajo.

En otro orden, más especializado el Dr. Ramiro Podetti se mostró partidario de unificar el proceso laboral en todo el país, extendiendo a todo el territorio nacional el Fuero del Trabajo creado por Decreto-Ley N° 32.347/44 (7).

Nos expresa que “de nada serviría el reconocimiento de un criterio legislativo unificador, si luego en la aplicación de la ley se admite una diversidad de jurisdicciones, tanto en el orden administrativo como judicial.

Nosotros compartimos el pensamiento del Dr. Podetti referido también a la seguridad social.

2) Vigencia :

Los tratadistas todavía discuten respecto a la vigencia y autonomía del derecho procesal social (comprensivo del procedimiento de trabajo y de seguridad social).

El Dr. Stafforini (8) se inclina por la autonomía del derecho procesal social. Las características propias del derecho sustantivo, las diferencias de capacidad económica de las partes; las disposiciones especiales de algunas leyes (tales como la de accidentes de trabajo), la tendencia actual a sistematizar las ramas del derecho y la importancia, auge y extensión del campo de aplicación del nuevo derecho, hácenlo distinto y propio. La interpretación social de las leyes se contrapone a la clásica de los derechos civil y comercial.

La regulación y control de las penas por infracción a la ley difieren notablemente del derecho común por el bien jurídico protegido, por

(7) J. Ramiro Podetti — Derecho Procesal Civil y Comercial y Laboral. Tratado del Proceso Laboral Ediar S.A. Bs As. 1949.

(8) Eduardo Stafforini obr. cit.

las acciones que pueden ejercitarse y por las consecuencias que trae aparejada a la comunidad y sus integrantes.

3) Jurisdicción administrativa :

El ordenamiento legal vigente para la aplicación de la ley jubilaria se basa en dos instancias administrativas (1).

El interesado, llamado peticionante debe concurrir para iniciar el trámite a la Caja respectiva; adjunta a la solicitud de beneficio los elementos de prueba en su poder a fin de que sea estudiada y concedida la petición. Las actuaciones recorren distintas oficinas para culminar con resolución de Caja.

En caso de negar el pedido o por disconformidad parcial, la ley faculta el ejercicio de las acciones siguientes:

- a) Pedir revocatoria y apelación en subsidio a la Comisión Nacional de Previsión Social.
- b) Apelar a la Comisión Nacional de Previsión Social.
- c) Apelar a la Excma. Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.
- d) Plantear el recurso extraordinario a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

La revocatoria debe ser resuelta por la misma Caja.

La apelación ante la Comisión Nacional de Previsión Social sólo se concede si fue interpuesta en término (30 días hábiles para los domiciliados en la Capital Federal y sesenta días para los del interior). La parte peticionante puede, si lo desea puede, fundar su queja y ofrecer prueba que considere mal rendida u omitida por la Caja. La Comisión si cree pertinente puede hacer lugar a la producción de prueba o bien ordenar aquella que como medida para mejor proveer decrete (2).

Los interesados podrán también apelar directamente a la Excma. Cámara Nacional de Apelaciones de la Justicia del Trabajo (3).

1) Ley 14236; antes Decreto-ley 29.176/44 art. 53.

(2) Humberto A. Podetti "Cómputo de los Plazos para Interponer los Recursos Previstos en los arts. 13 y 14 de la Ley No. 14.236 Der. del Trab. 1961 pg. 497. Resolución del INPS Expte. 209.671/60 23.agosto-960.

(3) Conf. Víctor R. Maletti. — El Procedimiento Administrativo y Judicial Aplicable a la Gestión de Beneficios ante el INPS. Der. del Trab. 1948 pg. 281.

Son requisitos necesarios:

- a) Fundar la queja en inaplicabilidad de ley o doctrina legal exclusivamente.
- b) No puede ofrecerse prueba ni discutirse la rendida salvo que se haya violado el derecho de defensa en juicio amparado por la Constitución Nacional (art. 18).
- c) Tener patrocinio letrado y constituir domicilio legal en la ciudad de Buenos Aires.

De la resolución que dicte la Comisión Nacional de Previsión Social las partes apelarán en las condiciones del párrafo anterior.

A medida que fue ampliándose el campo previsional, fueron incrementándose las funciones jurisdiccionales de la administración hasta llegar el caso de efectuar verdaderos actos propios de la jurisdicción judicial.

Por decreto del 29 de marzo de 1949 N° 7386 se estableció que debían tramitarse por vía administrativa las informaciones sumarias tendientes a acreditar servicios, edad, dependencia económica, rectificar o aclarar nombres en certificados y constancias administrativas, y en general, probar cualquier otro requisito necesario a fin de obtener beneficios previsionales (4).

4) Jurisdicción Judicial:

Los expedientes apelados por resoluciones de las Cajas o de la Comisión Nacional de Previsión Social son recepcionados en la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo por aplicación de las leyes 14.236 (t.a.) 12.948 (D. ley 32.347/45 art. 19) (5).

La sentencia que dicta el tribunal puede ser: a) confirmatoria de lo resuelto por la administración; b) de revocatoria, en este caso se hace lugar a la petición del particular y en el supuesto de que conceda beneficio se ordena a la Caja dicte nueva resolución y practique cómputo y cálculo del haber.

(4) Conf. Decreto ley 31.665/45; art. 81; D. ley 14.535/44 art. 114/15 D. ley 6395/46 art. 106; D. ley 13.937 art. 110. Eduardo Stafforini — Derecho Procesal Social pg. 910; Humberto — A. Podetti Competencia de las Cajas Nacionales de Previsión en Informaciones Sumarias para Obtener Beneficios Jubilatorios Der. del Trab. 1960 pg. 494.

(5) Conf. Carlos Alfredo Cazenave — Recurso de Alzada en las Leyes de Previsión Social Der. del Trab. 1948 pg. 171.

De las sentencias dictadas por la Cámara se apela a la Corte Suprema en los supuestos del art. 14 de la ley 48.

También se ocurría a la justicia. Juzgados Nacionales de Trabajo de Primera Instancia por vía de apremio para el cobro de aportes y contribuciones (art. 55 D. ley 29.176/44; Decreto 4895/62). Con la reciente reforma al Código Procesal Civil y Comercial de la Nación por la ley N° 17.454 se aplican las disposiciones del art. 604 sobre ejecución fiscal. Actualmente por disposición de la ley N° 17.928 la competencia ha sido trasladada a los Juzgados Nacionales en lo Civil y Comercial Federal y en lo Contencioso administrativo (art. 11).

Otra acción que se ejercita con frecuencia es la de queja por retardo o negativa a resolver las peticiones presentadas ante los organismos administrativos. En este supuesto, se hace la presentación ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, donde previo estudio de lo solicitado, intima a la Caja o Comisión a resolver el expediente en el plazo perentorio de diez días bajo apercibimiento de considerar denegada la petición, y en consecuencia, queda expedito el procedimiento para que previa apelación, resuelva el organismo administrativo o judicial que corresponda (6).

Eventualmente podrían aplicarse las disposiciones de la ley 16.986 de recurso de amparo en los supuestos establecidos por dicha norma.

En nuestras provincias se ha legislado sobre el particular respecto a sus instituciones locales de previsión.

El Dec.-Ley N° 128/187/17 de Jubilaciones y Pensiones en Tucumán establecía que las demandas y reclamaciones judiciales sólo podían ser dirigidas contra el Ejecutivo provincial. Los beneficiarios podrán reclamar sus derechos por la vía contencioso-administrativa (art. 14 y 15). (7).

La ley N° 3600 de Entre Ríos por la cual se crea la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia establecía que por disconformidad se podrá apelar al Superior Tribunal de Justicia (art. 18). (8).

(6) Conf. Bartolomé A. Fiorini — Tribunales y Función Administrativa Der. del Trab. 1958 pág. 893 Conf. ley 4474 de Córdoba en el art. 11 se establece el recurso de queja por un retardo mayor de seis meses por el Instituto de Previsión Social (provincial) Se apela al Superior Tribunal de Justicia (art. 37 inc. a y b).

(7) Idem Santa Fe — ley No. 2722 art. 78.

(8) Idem La Rioja — Ley No. 1378 art. 98.

En la legislación comparada tenemos procesos administrativos y judiciales.

F r a n c i a : Tiene en funcionamiento un complejo mecanismo contencioso de seguridad social para atender los reclamos de los asegurados, aseguradores y del Estado (9).

La ley del 24 de octubre de 1946 organizó lo contencioso de la seguridad social y agrupó en una misma jurisdicción lo contencioso de todos los riesgos.

Se le llama contencioso general o contencioso judicial.

Por disconformidad de una resolución de la Caja se ocurre a una comisión de procedimiento de oficio, formada por administradores pertenecientes al oficio del asegurado y por distintos administradores en un cincuenta por ciento cada parte.

Rechazado el pedido, hay dos recursos:

a) Comisión de primera instancia compuesta por un juez del tribunal civil y dos asesores uno por parte de los trabajadores y el otro patronal. En el supuesto de un trabajador independiente los asesores son un representante del trabajador independiente y el otro un administrador de la Caja.

De lo que resuelva esta comisión se puede recurrir a una comisión regional de apelación, presidida por un consejero a la Audiencia Territorial y doble número de representantes obreros, patronales y/o de la caja. Hace de comisario de gobierno el director general de seguridad social o quien éste designe.

Se regula la jurisprudencia por la Corte de Casación ante la cual pueden ser planteados los recursos ordinariamente admitidos.

Otro aspecto del procedimiento francés constituye lo contencioso técnico referido a lo contencioso de orden médico. Funciona cuando hay disconformidad con los dictámenes médicos referidos a las prestaciones de la seguridad social.

Lo contencioso de control técnico entra a funcionar cuando los médicos se exceden en el cobro de honorarios profesionales, por fraudes en el ejercicio de la profesión de médicos, abusos, etc.

(9) Jacques Doublet et Georges Larau — Sécurité Sociales Press Universitaires de France. Paris 1957 pg. 295 conf. F. Netter. La Sécurité Sociale et ses Principes Librairie Sirey Paris 1959.

Una comisión especial del Consejo Superior de la Seguridad Social se encarga de los litigios que se susciten con los empleadores por las cotizaciones referidas a accidentes de trabajo.

Se puede recurrir de sus decisiones por falsa aplicación de ley mediante recurso de casación ante el Consejo de Estado.

Lo contencioso electoral corresponde entender en las impugnaciones relativas a las elecciones a los consejos de administración de los organismos de seguridad social.

Lo contencioso penal se aplica a los fraudes, malversaciones, etc., que efectúan los asegurados, aseguradores y agentes de seguridad social. Las penas se gradúan desde multa hasta prisión.

Contencioso-administrativo constituido por tribunales administrativos y Consejo de Estado, reprime los débitos y excesos que cometen las autoridades administrativas de la seguridad social en sus funciones específicas.

E s p a ñ a : Contra los acuerdos dictados por el Instituto Nacional de Previsión ⁽¹⁰⁾ se acuerdan los siguientes recursos: a) Ante el propio organismo dentro de diez días de la notificación. b) Ante la Magistratura del Trabajo. En casos de accidentes de trabajo se recurre a la Dirección General de Previsión y luego a la Magistratura de Trabajo.

M é x i c o : La ley de seguro social establece en su capítulo IX titulado "Del procedimiento para dirimir controversias" ⁽¹¹⁾ que en caso de inconformidad se acudirá ante el Consejo Técnico quien decidirá en definitiva. Los asegurados o beneficiarios podrán recurrir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje compuesta de representantes obreros y patronales.

Por falta de pago de aportes, el crédito asume el carácter de fiscal y su cobro se efectúa por medio de las Oficinas Federales de Hacienda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación por la vía económico-coactiva (art. 134 y 135).

R e i n o U n i d o : La ley de Seguro Nacional ⁽¹²⁾ establece

(10) España. Ministerio de Trabajo I.N.P. —El Instituto Nacional de Previsión Social y los Seguros Sociales Españoles. pg. 111.

(11) José María Goñi Moreno — Seguro Social Mexicano pg. 203.

(12) Gran Bretaña — Leyes de Seguro Social Nacional pg. 72. En igual sentido. Asociación Internacional de la Seguridad Social. Problemas Técnicos Relativos a la Administración de los Regímenes de Seguridad Social. O.I.T. Ginebra 1951 pg. 218.

los procedimientos para el reclamo por beneficios denegados o disconformidad de parte. En principio debe ser sometida la queja a un funcionario designado por el Ministro. Se contempla el caso de apelación a un tribunal local o bien que éste decida directamente. También la apelación puede, según los casos, presentarse a un Comisionado del Seguro Nacional, o a un Comisionado delegado por Su Majestad. Las apelaciones a la Corte Suprema se hallan restringidas a casos especiales. Sus fallos son decisivos para el ente administrativo y particulares.

A u s t r i a : Somete a tribunales de arbitraje especiales los litigios que se suceden por aplicación de las leyes de seguro social ⁽¹³⁾.

B é l g i c a : Considera que las rentas de vejez y de viudez, por el sistema de capitalización individual que las rige corresponden al derecho civil, por tanto es competente la justicia ordinaria ⁽¹⁴⁾.

E s t a d o s U n i d o s : Contempla en su legislación el modo de dirimir los litigios. En principio el reclamo lo atiende la Oficina del seguro de vejez y sobrevivientes. Disconforme con lo resuelto por esta administración pueden pedir reconsideración; ser oídas por un funcionario de la Administración ajeno a la Oficina. También el caso puede ser revisado por un Consejo de apelación dentro de la Administración. Es facultativo ocurrir ante un tribunal federal para entablar acción civil ⁽¹⁵⁾.

O . I . T . : La Conferencia Internacional del Trabajo en su 34ª reunión precisó en el cuarto punto del orden del día los Objetivos y Normas Mínimas de la Seguridad Social ⁽¹⁶⁾. Dentro de este temario se consultó a los países sobre el derecho de apelación, recursos financieros y administración. A esta consulta respondieron los países:

a) Sistema general: La autoridad de apelación debería ser un tribunal especial comprendido por jueces, de carrera o no, que conozcan especialmente la legislación de seguridad social y su aplicación.

Los gobiernos de Austria, Brasil, Ceilán, Chile, Ecuador, Filipinas, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Israel, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Suiza y Turquía aceptan con reservas.

(13) A.I.S.S. Problemas Técnicos Relativos... pg. 17.

(14) Idem ant. pg. 38.

(15) Idem. ant. pg. 138.

(16) O.I.T. Objetivos y Normas Mínimas de la Seguridad Social. 34o. Reunión Ginebra 1951 pg. 338.

b) Sistema que protege a los asalariados y a las personas a su cargo, la autoridad de apelación debería comprender representantes de los asalariados en todos los casos y de los empleadores cuando hayan contribuido en calidad de tales, a los recursos financieros. Esta solución la consideraron aceptables Austria, Brasil, Finlandia, Israel, Luxemburgo, Reino Unido.

En conclusión, se ha generalizado el reconocimiento del derecho a apelar de las resoluciones administrativas en cuanto a las prestaciones se refiere, ya sea ante los organismos administrativos superiores o bien por ante tribunales especiales y/o judiciales.