

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XXII

EPOCA III

Núms. 83 - 84

SEPTIEMBRE-DICIEMBRE

MEXICO, D. F.

1973

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS
GENERALES DEL C.P.I.S.S. Y DE LA A.I.S.S.
ORGANO DE DIFUSIÓN DEL CENTRO INTERAMERICANO
E 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.

INDICE

XIX Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social ...	3
Informe de la Secretaría General	15
Informe del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social	79

MESA REDONDA JURIDICO SOCIAL

La Integración de la Seguridad Social como Factor para el Desarrollo y Unidad de los Pueblos del Istmo Centro Americano	121
La Relación entre la Legislación de la Seguridad Social y los Planes de Desarrollo en la Región Americana	155
Legislación Comparada de Seguridad Social — Grupo Andino	293
Legislación Comparada de Seguridad Social — Istmo Centro Americano ...	319
Bibliografía	355
Evolución Jurídica del Concepto de Responsabilidad Empresarial en Materia de Riesgos Profesionales	357
Bases Jurídicas del Control Financiero de la Seguridad Social	377
Aspectos Jurídicos y Administrativos de los Procedimientos de Recaudación en la Seguridad Social	471
Informe Final	487

COMISIONES REGIONALES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL

II Reunión de la Comisión Regional Americana Jurídico Social	495
Reuniones de Programación de Actividades Futuras de las Comisiones Regionales Americanas de Seguridad Social	496

**MESA REDONDA
JURIDICO SOCIAL**

ASPECTOS JURIDICOS Y ADMINISTRATIVOS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RECAUDACION EN LA SEGURIDAD SOCIAL

LIC. CARLOS MARIA CAMPOS

Secretario Técnico de la Comisión Regional Americana de Organización
y Sistemas Administrativos

ENCUESTA SOBRE ASPECTOS JURIDICOS Y ADMINISTRATIVOS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RECAUDACION EN LA SEGURIDAD SOCIAL

I.—Introducción.

- 1-1 En la XVIII Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, celebrada en la Ciudad de México del 11 al 14 de septiembre de 1972, se convino darle una nueva orientación a las actividades de las Comisiones Regionales y en lo particular, reorganizar la Comisión Regional Americana de Organización y Métodos, bajo la nueva denominación de Comisión Regional Americana de Organización y Sistemas Administrativos.

La XVIII Reunión dedicó al respecto que la CRAOSA ampliará sus objetivos incluyendo en su programa de actividades futuras el análisis, programación, evaluación y control administrativo, y que organizará con la participación de la Asociación Internacional de la Seguridad Social y del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, una reunión especial sobre la Planificación de la Planificación de la Seguridad Social en la Región Americana.

- 1-2 Del 12 al 15 de enero de 1973 se efectuó en San José, Costa Rica, una Mesa Redonda sobre el "Carácter y funciones de los servicios de organización y métodos y de la introducción de nuevas técnicas de dirección en la gestión de la Seguridad Social". Al mismo tiempo se efectuó la VI Reunión de la Comisión Regional Americana de Organización y Sistemas Administrativos. Dentro de las consideraciones finales de la Mesa Redonda se

admitió, que es necesario darle un mayor dinamismo a las Comisiones Regionales y coordinar sus actividades. Para esto, se dijo: "se hace indispensable promover por los medios adecuados el trabajo conjunto de las mismas, sea a través del estudio de temas concomitantes o comunes, sea mediante la participación en reuniones, en las que asistan dos o más Comisiones Regionales".

- 1-3 Con base en todo lo anterior, las Secretarías Generales de la AISS y del CPISS, convocaron la XIX Reunión del Comité Interamericano de Seguridad Social, la Mesa Redonda Jurídico Social y la Segunda Reunión de la Comisión Regional Americana Jurídico Social que tendrá lugar en Bogotá, Colombia del 24 al 27 de septiembre de 1973.

Dentro de los puntos a discutir en la Mesa Redonda Jurídico Social se consignó la presentación del documento "Aspectos Jurídicos y Administrativos de los procedimientos de recaudación en la Seguridad Social", que, como su nombre lo indica, plantea uno de los aspectos de interés común a las Comisiones Jurídico Social y de Organización y Sistemas Administrativos.

La presentación de este documento, se encargó al Lic. Carlos María Campos Jiménez, Secretario Técnico de la Comisión de Organización y Sistemas Administrativos.

II.—Encuesta Sobre Aspectos Jurídicos y Administrativos de los Procedimientos de Recaudación en la Seguridad Social.

- 2-1 Los propósitos de la encuesta que remitieron a los países americanos las Secretarías Generales de la AISS y del CPISS eran: en lo general, llevar a cabo un trabajo coordinado en cuanto al tema de esta encuesta, entre las comisiones Jurídico Social y de Organización y Sistemas Administrativos; en lo particular, obtener información básica sobre los procedimientos de recaudación en las instituciones de Seguridad Social, a fin de probar a elaborar, desde los ángulos jurídicos y administrativo, algunas conclusiones pertinentes dentro de los propósitos generales de la AISS y del CPISS.
- 2-2 Para los propósitos anteriores, se elaboró un Formulario dividido en dos partes. Una, referida a los procedimientos administrativos que origina la falta de pago, el pago fuera de tiempo estipulado, el pago parcial y el procedimiento que se sigue cuando, agotada la vía administrativa se recurre a la vía judicial pa-

ra hacer valer los derechos contra actuaciones ó resoluciones de la institución de Seguridad Social, o para el cobro de los adeudos a la Seguridad Social, por cotizaciones no pagadas o por servicios prestados.

El formulario de la encuesta se redactó tratando de indagar sobre aspectos concretos y buscando facilitar la respuesta al llenar el cuestionario.

- 2-3 Para la presentación de este trabajo se tomaron en cuenta las respuestas enviadas por los siguientes países:

Bolivia	Honduras
Brasil	México
Canadá	Nicaragua
Colombia	Panamá
Costa Rica	Perú
Ecuador	República Dominicana
El Salvador	Venezuela
Guatemala	

Las dos informaciones enviadas por México corresponden, una, al Instituto Mexicano del Seguro Social, y otra, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En lo que respecta al Perú, la respuesta estudiada es la que remitiera el Seguro Social del Empleado. El formulario del Brasil hace referencia al Instituto Nacional de Previsión Social.

III.—Resultado de la Encuesta.

Parte primera.—Procedimientos Administrativos en la Recuadación.

Pregunta 1.1 A través de qué tipo de instrumento se regula la periodicidad y el tiempo en que deben pagarse las cotizaciones a la Institución.

En la ley.—México (IMSS), Panamá (CSS). Brasil (INPS), Perú (SSE), Canadá.

En reglamentos: Ecuador (IESS), Colombia (ICSS), Venezuela (IVSS), Nicaragua (INSS).

En la Ley y Reglamento: Bolivia (CNSS), Honduras (IHSS), República Dominicana (IDSS), El Salvador (ISSS), México (ISSSTE), Guatemala (IGSS).

En la ley, Reglamentos y Normas Administrativas:
Costa Rica (CCSS).

Pregunta 1.2 ¿Quién determina que el pago está atrasado o es incompleto?

La Unidad Administrativa que recauda. Bolivia, Costa Rica, Guatemala.

La Unidad Administrativa que controla. Brasil, Ecuador, México, Honduras, Panamá, Rep. Dominicana, Canadá.

En Brasil, Canadá, México y República Dominicana el control se hace automáticamente por medio de equipo electrónico.

No hay información de: Nicaragua, Colombia y Venezuela.

En Perú el control lo realiza la Unidad que recauda (Banco de la Nación, Banco Comercial, Seg. Social del Empleado) cuando hay atraso; y la que recauda y/o la que controla, cuando se trata de pago incompleto.

Pregunta 1.3 ¿El atraso en el pago supone pago de intereses?

Sí. Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México (2) Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Venezuela.

Pregunta 1.4 ¿Si deben pagarse intereses por la mora, quién fija su monto?

La Ley y/o Reglamentos: Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México (2), Nicaragua, Panamá, Perú, El Salvador, República Dominicana, Venezuela.

¿Quién los cobra?

La Unidad que recauda: Brasil, (debe tomarse en cuenta que en Brasil la recaudación se hace por medio de Bancos particulares), Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México (2), Nicaragua, Perú, Venezuela.

Otra Unidad de la Institución: Bolivia, (Sección Coactiva) Panamá, (Depto. Control Patronal, cuando la mora en el pago de cuotas y recargo es de tres meses). República Dominicana (Después de Sentencia por Infracción).

En qué momento se cobran: En el momento del pago de las cuotas. Brasil, Canadá, México (ISSSTE), Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Perú, Venezuela.

Después de un período de mora: Ecuador (15 días), Panamá (3 meses), Bolivia (Dentro del tercer día de su notificación legal, bajo apercibimiento de apremio y costas).

Después de Sentencia por infracción: República Dominicana.

Pregunta 1.5 ¿Además del pago de intereses por el pago atrasado, se cobra multa?

Sí. Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México (ISSSTE). —En caso— de evasión), Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana.

No.—México (IMSS), Venezuela.

¿Quién lo cobra?

La propia institución por medio de una unidad administrativa.

Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica (después de haber sido impuesta la multa por el Tribunal) Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México (ISSSTE), Nicaragua, Panamá, Perú (Cuando se está dentro de los 6 días de fijada la multa. Después de ese plazo, las Unidades de Cobranza Coactiva).

Los Tribunales competentes.

Rep. Dominicana, Canadá.

¿Cómo se fija el monto?

Por disposiciones de Ley o Reglamento: Brasil, Bolivia, Canadá, Ecuador, Honduras, México (ISSSTE), Colombia, Rep. Dominicana, Panamá, Perú, Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, El Salvador.

Pregunta 1.6. ¿Hay recurso administrativo contra la imposición de intereses?

Sí.—Bolivia, Costa Rica, Guatemala, México (2) El Salvador, Panamá, Perú, Venezuela.

No.—Brasil, Canadá, Ecuador, Honduras, Colombia, Nicaragua, Rep. Dominicana.

Caso de haberlo ante quien se interpone:

Organismo Administrativo o Técnico de la Institución.

Costa Rica, Guatemala, México (2) Perú.

Organismo Directivo de la Institución: El Salvador, Venezuela.

Tribunales: Bolivia, Panamá.

¿Dentro de qué período?

No existe plazo fijo. Costa Rica.

Dentro de un plazo prefijado: (Tres días, ocho días, treinta días), México (2), Bolivia, El Salvador, Panamá, Perú, Guatemala.

No hay información: Venezuela.

En el caso del Brasil se admite el recurso sólo si hay error en el cálculo. La gestión debe hacerse ante la Junta de Recursos de Previsión Social, dentro de los 30 días. No hay tiempo fijo para resolver.

¿Cuánto tiempo existe para resolver?

No está especificado: Costa Rica, México (IMSS).

Dentro de un período prefijado (diez días, quince días, noventa días, seis meses), Bolivia, Guatemala, El Salvador, México (ISSSTE), Panamá, Perú.

No hay información: Venezuela.

Pregunta 1.7. ¿Los servicios prestados por la Institución los cobra la misma unidad que recauda las cotizaciones?

Sí.—Costa Rica, Colombia, México (2), Nicaragua.

No.—Bolivia, Brasil, Canadá, Guatemala, El Salvador, Panamá, Perú, Venezuela, Honduras.

No hay información. Ecuador.

Honduras: Señalan que ellos no tienen cobro por servicios.

El Salvador:

En caso de ser otra unidad, especifique cuál es.

Panamá: Departamento de Control Patronal; Bolivia: Sección de Asignaciones Familiares; Canadá: Departamento Nat. H & W, Unemployment Insurance Comsn; Brasil: Las Agencias del

Instituto Nacional de Previsión Social; Perú: Contabilidad en primera instancia y en su caso, las Unidades de Cobranza Coactiva; Guatemala: Por la vía administrativa o mediante procedimiento ejecutivo en el plano jurídico.

SEGUNDA PARTE

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO

Pregunta 2.1 ¿Indique qué tipo de resoluciones o actuaciones administrativas pueden dar base a reclamo judicial?

Todo tipo de resolución administrativa.

Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Perú, República Dominicana.

Todo tipo de resolución administrativa.

Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Perú, República Dominicana.

Determinadas resoluciones:

México (2), Canadá, Panamá.

No hay información.

Venezuela.

Pregunta 2.2 ¿Cuáles tribunales son los competentes para conocer de los juicios contra las resoluciones o actuaciones de la institución de Seguridad Social?

Brasil, Colombia, Guatemala, Ecuador, México (2), Panamá, Perú, República Dominicana.

Tribunal de Trabajo.

Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Venezuela.

Tribunal Civil o Penal.

Costa Rica (Civil) Panamá, El Salvador, Perú (CIVIL).

Tribunal Especial de jurisdicción propia para asuntos de Seguridad Social.

Canadá, Perú (Tribunal Arbitral de jurisdicción propia para el Seguro Social del Empleado, de acuerdo con su ley).

Pregunta 2.3 ¿Existe recurso ante un Tribunal Judicial, contra una resolución administrativa del Instituto de Seguridad Social.

Sí: Bolivia, Brasil, Canadá, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México (ISSSTE), Nicaragua, Panamá, Perú, Rep. Dominicana, Venezuela.

No: México (IMSS).

Contra cuál tipo o clase de resolución.

Contra toda resolución: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México (ISSSTE), Canadá, Nicaragua, Panamá, Perú, Rep. Dominicana, Venezuela.

Contra algunas resoluciones: Bolivia (Contra las que confirman las resoluciones de la Comisión Nacional de Prestaciones).

¿Contra cuál tipo o clase de resolución?

Contra toda resolución.

Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México (ISSSTE), Canadá, Nicaragua, Panamá, Perú, Rep. Dominicana, Venezuela.

Contra algunas resoluciones.

Bolivia (Contra las que confirman las resoluciones de la Comisión Nacional de Prestaciones).

Pregunta 2.4 ¿Qué procedimiento sigue la Institución de Seguridad Social para el cobro de los adeudos por cotizaciones no pagadas o por servicios prestados?

El ordinario ante tribunales civiles.

Nicaragua, República Dominicana.

El de jurisdicción laboral ante Tribunales de Trabajo.

Bolivia, Colombia, Costa Rica, Honduras, Venezuela.

Tribunal propio para Seguridad Social..

Ecuador, Perú. (Fuero Privativo que señala la Ley de Facultades Coactivas).

Otro sistema.

Brasil (Tribunal Federal), Costa Rica (Ante Juzgado Civil de Hacienda, o Civiles, por servicios no pagados), Guatemala (Tribunales de lo Económico Coactivo), México (Oficina Federal de Hacienda), El Salvador, Panamá (por medio del Ministerio Público). Canadá (Corte Federal).

Pregunta 2.5 ¿En los cobros se aplica el sistema económico coactivo?

Sí.—Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras; México (ISSSTE), Nicaragua, Panamá, Perú, Rep. Dominicana, Venezuela.

No: Costa Rica, El Salvador, México (IMSS).

Sin respuesta: Brasil, Canadá.

Pregunta 2.6 ¿En los juicios que plantea la Institución contra deudores, a quién corresponde la carga de la prueba?

A la parte actora:

Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, El Salvador, Panamá, República Dominicana, Venezuela.

Al demandado:

Guatemala, Nicaragua, Perú, México (IMSS).

Sin respuesta.

México (ISSSTE).

Pregunta 2.7 ¿Qué documentos pueden dar lugar a la sanción y qué valor tienen como prueba en el juicio?

Certificaciones de la propia Institución (hacen plena prueba).

Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México (IMSS), Nicaragua, Perú, Venezuela, República Dominicana (actas de infracción).

Declaraciones o documentos suscritos por los patronos interesados.

El Salvador, México (ISSSTE), Panamá.

III.—Comentarios generales sobre la información recopilada en la encuesta.

Las respuestas dadas a la pregunta 1-1 "a través de qué tipo de

instrumento se regula la periodicidad y el tiempo en que deben cargarse las cotizaciones a la institución”, nos plantean desde el ángulo teórico las fuentes normativas posibles en un ordenamiento estatal moderno. A este respecto Giovanni Miele, en su obra *Principii de Diritto Administrativo*, pág. 197 dice: “se distingue, entonces, una autonomía interna (norma interna) que constituye ejercicio de un poder inherente a la institución, de una autonomía externa que constituye ejercicio de un poder derivado del ordenamiento jurídico general (ley o acto equiparado a ésta)”.

Las respuestas dadas en la encuesta señalan que es mediante la ley, por reglamentos o a través de normas administrativas, que se regula lo relativo a la periodicidad y el tiempo en que daben pagarse las cotizaciones. Es claro que las normas “internas” que en este caso serían las llamadas “normas o instrucciones administrativas” — por sí solas no son jurídicas respecto del ordenamiento general. Su valor sólo puede sostenerse en cuanto la ley autorice expresamente tal forma de ordenamiento.

Prácticamente todas las instituciones de Seguridad Social comprendidas en la información analizada, tiene, como fuente de su potestad en este campo, “la autonomía normativa, fuente de ordenamientos especiales externos, fundados en una delegación normativa del Estado a su favor y válidos ante el ordenamiento de este último” (1). Es posible encontrar, dentro del marco general apuntado, diferencias entre las instituciones informantes. En unos casos, el ordenamiento es una ley o tiene el valor de la misma. En otros, son los reglamentos los que regulan lo propio. Salvas las naturales variaciones de antecedentes, tradición y organización político-administrativa, las diferencias encontradas tienen un valor que en el campo de la operación administrativa debe señalarse — Cuando la fuente normativa es la soberanía manifestada en una norma escrita de potestad legislativa, las relaciones entre la institución y los sujetos de sus servicios o actuaciones, se mantendrán conforme a los términos de la disposición positiva, mientras el mismo poder legislativo no varíe o cambie su disposición.

Cuando la institución actúa por delegación normativa del Estado, a través de reglamentos, es posible que se plantee el principio

(1) Potestad Reglamentaria en Costa Rica, por Lic. Edurado Ortiz Ortiz. *Rev. Ciencias Jurídicas*, 16 Nov. 1970.

de legalidad frente al reglamento. El rasgo fundamental del reglamento es su carácter secundario, no sólo subordinado sino dependiente (por su origen) de la ley o de las fuentes superiores a ésta.

En cuanto se desvíe, o se interprete que hay variación del contenido o la autorización dada por la ley, podrá discutirse la aplicación o el fondo mismo del Reglamento, y se planteará entonces un problema propio de la jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Sobre este punto podría discutirse, hasta donde es conveniente dar a las instituciones de Seguridad Social el poder discrecional de regular la operación total de los seguros mediante reglamentos que no requieren aprobación gubernamental o legislativa.

- 3.2 De las respuestas a la pregunta 1.2 se desprende que el sistema administrativo establecido en cada institución tiene relación directa con el tipo de respuesta dada. En los países que han establecido sistemas de control mecanizado en materia de recaudación, los procedimientos se simplifican.

Si se lleva un control al día de los pagos efectuados por los patronos, automáticamente el equipo electrónico puede indicar el monto de lo adeudado y los intereses que debe pagar según el tiempo de mora. Bajo otros sistemas, el control se hará en el momento del pago o aun posteriormente.

El control en materia de recaudación puede ser por tanto, de carácter previo, realizarse en el momento del pago, o efectuarse a posteriori. No puede recomendarse para empleo general un único y determinado sistema. El que exista deberá considerar en todo caso, las necesidades de la institución y el mantenimiento de las mejores relaciones con patronos y trabajadores. No basta, por ejemplo, establecer un sistema mecanizado en materia de recaudación. Debe utilizarse el conocimiento que la automatización ofrece, para prevenir la ocurrencia de la morosidad y para acelerar el trámite del cobro respectivo. Es una buena práctica de relaciones públicas, mantener informado al patrono sobre su estado de cuentas con la institución, e informar también al trabajador sobre el salario con que aparece cotizado y la suma que eventualmente la correspondería como subsidios por enfermedad.

No sería una buena práctica administrativa y crearía un mal cli-

ma de relaciones institución-patrono, el cobro de cuotas o de intereses, cuando han pasado largos meses desde el momento en que debió haberse realizado el pago.

Este es uno de los puntos de correlación más importantes, entre los procedimientos administrativos y contencioso de la recaudación. Un procedimiento administrativo rápido y uno contencioso lento, o viceversa, no son garantía de una buena administración, ni facilitan el desarrollo adecuado de los principios y prácticas de la Seguridad Social.

- 3.3 Las preguntas 1-3 a 1-5 guardan relación con las preguntas 2-4 a 2-7.

Llama la atención una aparente o real confusión entre el uso de los conceptos "intereses", "recargos" y "multas". En el cuestionario se preguntó, si el atraso en el pago supone el pago de intereses, y si además del pago de intereses por el pago atrasado, se cobra multa.

En algunas de las respuestas se indica que las multas las determina y hace efectivas la propia administración.

En otras, se señala que la multa la impone un Tribunal del orden Judicial.

Si entendemos por multa una pena de orden pecuniario, que se establece por un acto delictivo o contravención, la imposición de la misma debe entenderse como resultado de un proceso contencioso. Cuando la propia administración determina por sí misma la suma a pagar, estamos dentro de otro tipo de situación. En este caso, creemos que se trata más bien, de un "recargo" y no de una multa. El "recargo" viene a asimilarse a los intereses; con la diferencia de que se están cobrando los daños y perjuicios que el pago ocasiona a la institución. Tómese nota que en el caso de la multa, se trata de un hecho tipificado en la ley, por cuya comisión se impone una pena; en el caso del recargo, la suma a cobrar no es una pena, sino un medio de resarcir gastos en que haya incurrido la institución, o unos ingresos que haya dejado de percibir. El recargo cuando lo determina la propia administración, es una especie de cláusula penal, en el entendido que la propia ley en su reglamento señala, generalmente en términos porcentuales, los extremos mínimo y máximo en que a priori se fijan los daños y perjuicios que la mora ocasiona.

Cuando se trata de intereses o de "recargos", la administración

resuelve y cobra; al deudor no le queda otra alternativa que pagar o no pagar. Con excepción del caso de error en el cálculo, el deudor no tiene oportunidad, ni derecho de oponerse al pago. En el caso de la multa, el deudor tiene a su disposición un trámite contencioso de procedimientos más amplios o cortos, según sea el tipo de derecho positivo que regule la situación.

Aquí entramos de nuevo a ver la relación que existe entre el sistema administrativo vigente en cada país, y los alcances o disposiciones de su legislación positiva. Desde el punto de vista administrativo, pareciera lo más conveniente que los procedimientos contencioso en materia concerniente a la Seguridad Social sean expeditos, con los menos formulismos posibles; que haya impulso procesal de oficio a fin de garantizar celeridad en los trámites; y que se garanticen los derechos de ambas partes, pero con reducción de instancia.

Estas consideraciones han llevado en más de un caso a recomendar que se establezcan tribunales especiales para conocer todas las reclamaciones derivadas de la aplicación de la Seguridad Social. Desde el punto de vista de la teoría del derecho, la tesis anterior señala dos tendencias encontradas.

Una, que considera que es la naturaleza de los asuntos a discutir, la que determina el tipo de Tribunal que debe conocer de las mismas (Penal, Contencioso Administrativo, Laboral, Civil). Otra, que parte de la naturaleza de la entidad o institución generadora de los asuntos, para proponer crear jurisdicciones o Tribunales privativos, de Seguridad Social en el caso que analizamos.

En las respuestas a la encuesta, que comentamos, aparecen representadas las dos tesis anteriores. El punto de vista de organización y sistemas administrativos y el jurídico-social concuerdan en la necesidad de contar con un procedimiento rápido, con las menores formalidades posibles y que garantice el derecho de ambas partes. En cada caso concreto, frente a la legislación positiva vigente será necesario buscar las fórmulas propias para que tanto el procedimiento administrativo como el contencioso participen de las mismas ventajas y condiciones, en beneficio de los propósitos que persigue la Seguridad Social. Existen antecedentes positivos, que permiten considerar dentro de las fórmulas posibles recomendables, el apremio corporal para los empleadores que dentro de un período dado, no depositen al menos

las cotizaciones de los trabajadores, que retienen ilegalmente al no pagar las respectivas contribuciones.

IV.—Consideraciones y Recomendaciones.

- 4.1 De acuerdo con la información recopilada en la encuesta, se perfila claramente una tendencia a tecnificar los procedimientos de recaudación, mediante la utilización de los sistemas mecanizados. La utilización de estos sistemas, permite acelerar los trámites, simplificar los procedimientos de recaudación y dar un servicio más eficiente a patronos y trabajadores.
- 4.2 La mayor parte de los países representados en la encuesta, efectúan la recaudación en sus propias instalaciones. En pocos casos la recaudación se lleva a cabo a través de otros organismos, como son los bancos privados o del Estado.
- 4.3 Prácticamente en todas las instituciones de Seguridad Social se ha establecido el pago de intereses y recargos para los casos de mora en el pago de las contribuciones.

Hay diferencias en cuanto al monto de cobrar por intereses o recargos y en lo que toca al momento desde el cual se comienzan a cargar.

- 4.4 Todas las instituciones admittien la posibilidad de un reclamo judicial contra sus actuaciones o resoluciones administrativas. En cuatro casos este derecho está limitado a un determinado tipo de resoluciones.
- 4.5 No hay uniformidad en cuanto a cuáles son los tribunales competentes para conocer de los juicios contra las resoluciones o actuaciones de la institución de Seguridad Social. Aparece sin embargo una clara tendencia a reconocer la jurisdicción de los tribunales contencioso-administrativos, aceptando que determinados casos pueden ser competencia de los Tribunales de Trabajo y como excepción de los tribunales civiles.
- 4.6 Por la naturaleza pública de las instituciones de Seguridad Social, las respectivas leyes, en la mayor parte de los casos dan valor de documento fehaciente, con calidad de título ejecutivo, a las certificaciones que expiden las propias instituciones sobre el monto de lo adeudado por contribuciones. Esto hace que la prueba en contrario quede en manos de la parte demandante casi siempre.

4.7 Con base en la información recogida en la encuesta, se Recomienda:

4.7.1 Que los países del área americana continúen en sus esfuerzos para tecnificar los procedimientos de recaudación, utilizando los recursos mencionados de manera que logren no sólo un mejor control de las recaudaciones, sino también un mejor servicio a los patronos y trabajadores.

4.7.2 Instar a las instituciones de Seguridad Social para que por los medios apropiados en cada país, estimulen y propicien el establecimiento de una legislación que regule el procedimiento contencioso en materia de seguridad social sobre bases que permitan introducir el procedimiento verbal, tanto en lo administrativo como en lo contencioso, buscando sustituir en lo posible, las actuaciones escritas; mantener, en donde corresponda, el procedimiento escrito lo más expedito posible, prescindiendo de las formalidades tradicionales; establecer impulso procesal de oficio a efecto que los funcionarios en el caso de los reclamos administrativos o los jueces en lo contencioso, se conviertan en gestores del proceso y no actúen, como es clásico, sólo a instancia de parte; suprimir todos aquellos requisitos y condiciones que obstaculicen una justicia pronta y efectiva, al alcance de todos.

4.7.3 Estudiar la posibilidad y factibilidad de llegar a contar con un manual en donde se indiquen los puntos comunes en el procedimiento administrativo y contencioso en materia de recaudación en el área americana, incluyendo las respectivas disposiciones legislativas y reglamentarias; todo con el propósito de llegar a contar con un sistema mínimo de normas procesales en materia de reclamos administrativos contra la Seguridad Social.