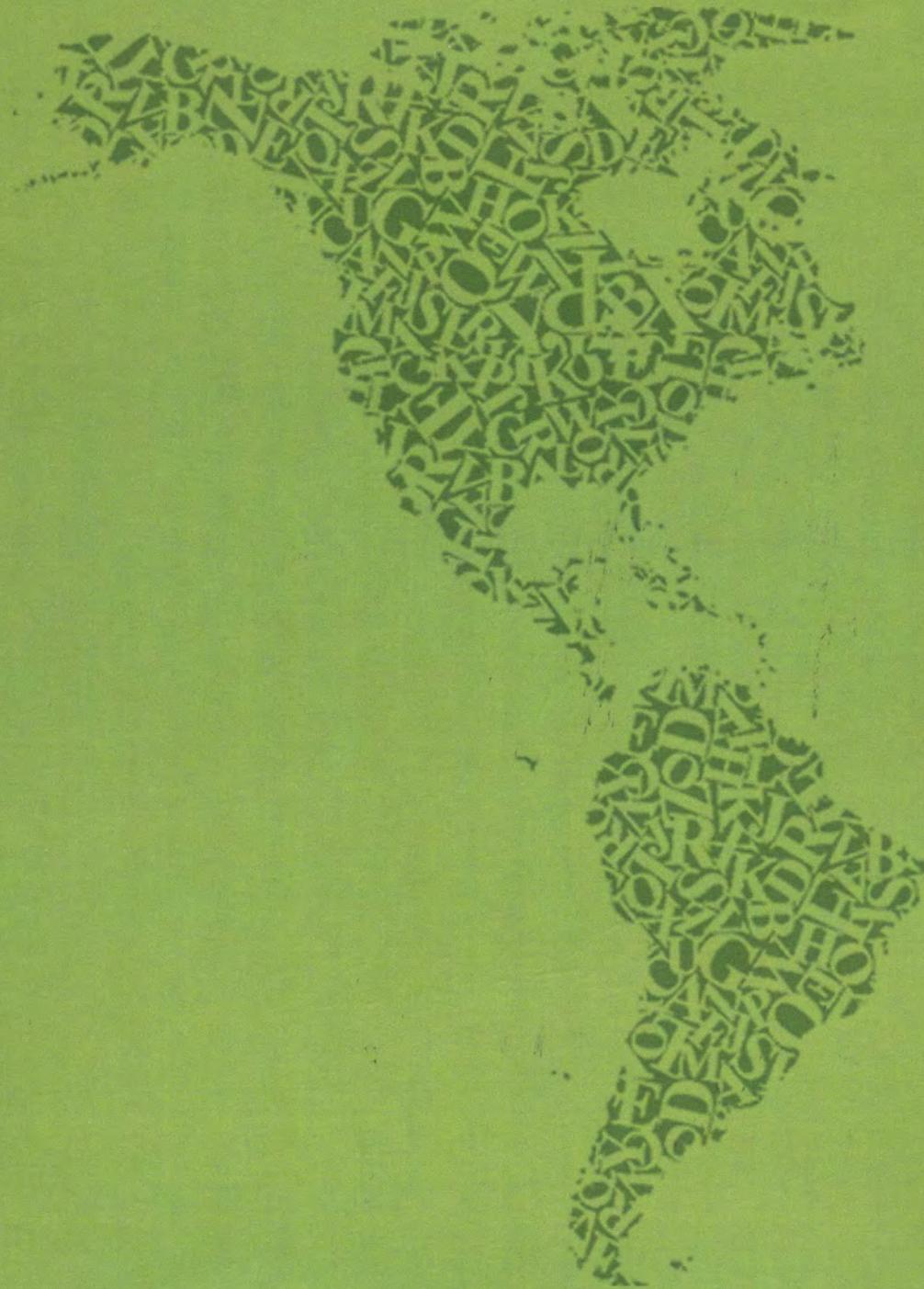


WPS Working Paper Series

Vol. 1, Núm. 1, 2015



Conferencia Interamericana 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.

5	Presentación
7	La relevancia del acceso al crédito en la dinámica de la informalidad en México <i>Óscar Sánchez G.</i>
45	El tratamiento de la seguridad social en el Mercado Común del Sur <i>Jorge E. Fernández Reyes</i>
81	Discriminación laboral por razones genómicas <i>Sarah Mis Palma León</i>
111	Obama Care Reforma en materia de salud en Estados Unidos <i>René A. Zoreda Zoreda</i>

El tratamiento de la seguridad social en el Mercado Común del Sur

JORGE E. FERNÁNDEZ REYES*

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El Mercado Común del Sur (en adelante indistintamente por su sigla Mercosur), es un *proceso de integración* que tiene su inicio con la aprobación del Tratado de Asunción (en adelante indistintamente TA) en el mes de marzo de 1991, por parte de sus Estados fundadores, esto es, la República Argentina; la República Federativa del Brasil; la República del Paraguay; y la República Oriental del Uruguay.¹

Se trata de un *esquema de integración*, con una base y objetivos predominantemente comerciales y económicos, que ha venido incorporando con el transcurso del tiempo otras *dimensiones* que van más allá de una relación directa o indirecta con los aspectos esencialmente comerciales y económicos, y ello tiene sus fundamentos en el Preámbulo del Tratado constitutivo del Mercosur.

Es más aún, todos los esquemas de integración cualquiera sea su intensidad o profundidad, tienen *naturaleza política*, dado que la participación en un proceso de integración implica una voluntad política de los Estados que ingresan al mismo, tanto en sus orígenes como en su desarrollo, y el Mercosur no es ajeno a esa característica, pero no tiene un contenido esencialmente político.

Sin embargo, sin tener un contenido político, el Mercosur ha tenido manifestaciones puntuales de claro tinte político, y ello se puede

* Director del Master en Integración y Comercio Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo.

¹ La República Bolivariana de Venezuela, ingresa como Estado Parte o Miembro del Mercosur en el año 2012, y actualmente se encuentra cumpliendo con el Protocolo de Adhesión oportunamente aprobado, mientras que el Estado Plurinacional de Bolivia ha pedido formalmente su ingreso al Mercosur y se encuentra en pleno proceso de adhesión.

ejemplificar –entre otros– con la aprobación del Protocolo sobre Compromiso Democrático de Ushuaia en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Bolivia, del mes de julio del año 1998.

Desde la visión estrictamente comercial y económica, y con el mandato normativo de conformar un Mercado Común antes del 31 de diciembre de 1994 (decía el artículo 1 del TA), el Mercosur se ha venido desarrollando y profundizando en forma progresiva con avances y retrocesos, aunque luego de más de veinte años de funcionamiento no ha podido ir más allá de una Unión Aduanera –que la doctrina más recibida ha categorizado como “imperfecta” o “incompleta”– habida cuenta de la ausencia de aquellos instrumentos de política comercial básicos en dicha modalidad de integración (i.e. Arancel Externo Común, Código Aduanero Único, Eliminación del Doble Cobro del Arancel Externo, etc.).

Es más aún, siguiendo los lineamientos que en forma genérica señala el Artículo XXIV del GATT/47 (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) y el Entendimiento relativo a la interpretación del Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdos de Marrakech a la finalización de la Ronda Uruguay del GATT), el Mercosur tampoco ha logrado la conformación de una Zona de Libre Comercio, entendida ésta como una etapa anterior a la Unión Aduanera.

Sin embargo, en sede de las otras dimensiones, en los últimos diez años hemos asistido a una clara tendencia a la consideración y al tratamiento de los aspectos sociales vinculados al esquema de integración, ya sea del punto de vista de la institucionalidad orgánica como normativa.

Decíamos que las otras dimensiones que se han venido incorporando en la agenda negociadora del Mercosur, tienen su fundamentación en el Preámbulo del TA, y en ese sentido dice el Considerando de la parte introductoria del Tratado: “...que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”, y seguidamente señala: “... la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.”

Así es que han sido objeto de tratamiento en el ámbito de este esquema de integración diferentes dimensiones que van más allá de lo comercial y económico, es decir una dimensión *política* (i.e. democracia, derechos humanos, paz regional, etc.); una dimensión *social* (i.e. adulto mayor, juventud, seguridad alimentaria, economía social, infancia y adolescencia, etc.); una dimensión vinculada a la *educación* (i.e. reconocimiento de títulos, certificados, estudios, etc.); y por último una dimensión relacionada con la *cultura* (i.e. fondo cultural, sello cultural, etc.).²

Estas dimensiones –que según hemos visto tienen su referencia genérica en Preámbulo del Tratado de Asunción– también se encuentran contenidas o comprendidas en el articulado del Tratado.

Al respecto, en el artículo 1 se contempla formando parte del Mercado Común: (i) la “libre circulación de los factores productivos” entre los Estados Partes, que incluye obviamente a las *personas* y al *trabajo*, además del *capital*; y (ii) el compromiso de “armonizar sus legislaciones” en las áreas pertinentes para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Mientras que en literal d) del artículo 5 de dicho Tratado, se incluye como uno de los principales instrumentos para la constitución del Mercado Común, a la adopción de políticas sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilización de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes.

Las escasas referencias normativas incluidas tanto en el Preámbulo como en la parte dispositiva del Tratado fundacional, no han impedido una profusa actividad a nivel institucional y normativo en las distintas dimensiones que se han ido incorporado temáticamente al proceso de integración, siendo el área social una de las más activas, y allí es donde aparece la *seguridad social* como uno de los aspectos relevantes en su tratamiento.

Por último, en esta breve parte introductoria que tiene por finalidad ubicar contextualmente al Mercosur en tanto proceso de integración de carácter regional en relación al tema elegido, es importante

² FERNANDEZ REYES, JORGE, *Curso de Derecho de la Integración*, tomo I, capítulo sexto, Dimensiones del Mercosur, página 287 y siguientes, Universidad de Montevideo, año 2014.

señalar que se trata de un proceso de naturaleza intergubernamental, y que la normativa aprobada en el seno del esquema de integración por intermedio de los órganos con capacidad decisoria,³ debe necesariamente ser incorporada a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes de acuerdo al tipo y contenido de la norma aprobada por el Mercosur para que adquieran vigencia plena en dichos países, operando en su oportunidad el mecanismo de la *vigencia simultánea* en los países integrantes del esquema de integración de acuerdo a lo previsto en el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción referido a la Estructura Institucional del Mercosur.⁴

La precisión anterior adquiere relevancia, porque si bien existen determinadas Normas Mercosur que no requieren incorporación en los Estados Partes por sus características (i.e. normas de carácter interno al Mercosur) o porque ya existe una previsión normativa igual o similar en alguno de los países y en consecuencia dicho país no debe incorporarla, todo ello de acuerdo al Protocolo de Ouro Preto (en adelante indistintamente POP) y a las Decisiones CMC No. 23/00 y No. 20/02, en principio y tal cual habíamos señalado anteriormente, la vigencia de las normas Mercosur en cada Estado Parte requiere su *incorporación* al ordenamiento jurídico del país.

Por lo tanto, este proceso de integración regional de naturaleza intergubernamental, basado en un Acuerdo Preferencial de Comercio protocolizado ante la Aladi (Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica - AAP CE No. 18), se ha venido desarrollando con la finalidad de conformar un Mercado Común, pero a su vez, por distintas circunstancias cuyo análisis rebasa el alcance de este trabajo, ha venido incorporando –además de aquellos aspectos que directa o indirectamente se vinculan con lo comercial y económico (y hasta político)– otros que son esencialmente *sociales* en una amplia concepción del término, dotando al proceso de integración de una riqueza temática que le ha permitido ir sobrellevando las lentitudes e ineficiencias notorias en los aspectos comerciales y/o económicos.

³ Las Decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC); las Resoluciones del Grupo Mercado Común (GMC); y las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM).

⁴ Artículos 38 y 40 del Protocolo de Ouro Preto de diciembre de 1994 (Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur).

Lo expuesto anteriormente, nos permite incorporar los temas vinculados a la seguridad social, dentro de los objetivos relacionados con los fines principales del proceso de integración del Mercosur, en tanto se trata de la regulación de las consecuencias derivadas de una de las libertades fundamentales en el marco de la integración, esto es, de la libre circulación de las personas, que comprende las relaciones laborales, el empleo, etc. y como corolario de ello los aspectos vinculados a la seguridad social.

El hilo conductor del análisis propuesto, si bien se encuentra en la Normativa Mercosur; es decir, en las normas aprobadas por los órganos decisorios del Mercosur y en las Declaraciones aprobadas por los Estados Partes, también tendrá la visión de los países a través de los Programas de Trabajo o Pautas de Negociación, que han venido pausando el accionar de los negociadores a lo largo de estos más de 20 años de Mercosur.

II. EL MERCOSUR Y LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LAS PERSONAS

Desde lo general, y cuando nos referimos a la *libre circulación de las personas y del trabajo*, nos ubicamos en uno de los aspectos necesarios para la conformación del Mercado Común, en tanto instancia o modalidad de la integración que representa el objetivo de los Estados fundadores de este esquema de integración.

En ese sentido, se incorpora –según hemos visto en el artículo 1 del TA– como una de las cuatro libertades propias del Mercado Común, dentro del concepto de la *libre circulación de los factores productivos*, que comprende naturalmente a las personas, al trabajo y a los capitales, no existiendo otra mención en el Tratado fundacional vinculado con este tema.

Si bien, tal cual hemos señalado, el Mercosur no ha arribado a dicha instancia de la integración (i.e. mercado común), no menos cierto es que se ha avanzado –sustantivamente– en distintos aspectos vinculados a dicha libertad de circulación de las personas y trabajo, en tanto ciudadanos de los países del Mercosur y de los Estados Asociados (en

cuanto correspondiese producto de los Acuerdos celebrados por el Mercosur con estos últimos).⁵

Desde lo específico, parecería importante como criterio orientador, distinguir aquellos aspectos vinculados con los derechos y obligaciones de los habitantes de los países del Mercosur (y de los Estados Asociados en cuanto correspondiese) en su condición de *ciudadanos*, comprensivo de los temas incluidos en la Decisión CMC No. 64/10 (Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur), referidos específicamente a la circulación de las personas; la integración fronteriza; la emisión de los documentos de identificación; la cooperación consular; la educación; el transporte; las comunicaciones; y la defensa del consumidor, de aquellos relacionados con su actividad laboral en cualquiera de los Estados Partes del Mercosur, es decir, las relaciones laborales, el empleo y la seguridad social, y a los fines de este artículo, el último de los temas.

La Decisión del Consejo del Mercado Común, referida anteriormente, establece un Plan de Acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur, que vendría a conformar un conjunto de derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados Partes del Mercosur, estableciendo a esos efectos, las áreas y los ámbitos dónde se deberán ir desarrollando, con miras a culminar su implementación en el 30° aniversario del Mercosur, como un Protocolo Adicional al TA.

Los aspectos vinculados a la Previsión Social no fueron ajenos a este Plan de Acción, y a ello se refiere en el numeral 6 del artículo 3, cuando dispone la “integración de los registros de información previsional y laboral de los Estados Partes para fines de simplificación de trámites, seguridad de las informaciones, formulación de políticas públicas y agilización de concesión de beneficios”, al igual que el “establecimiento de un Programa de Educación Previsional del Mercosur, que incluiría la creación de un portal en Internet para facilitar el acceso a la información previsional.”

⁵ En materia de Seguridad Social, los Estados Asociados no han celebrado Acuerdos con el Mercosur.

III. EL TRATAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MERCOSUR

III.1. Introducción

Respecto a la segunda de las situaciones, y dado que es la que nos ocupa en este caso, las reflexiones y análisis se pueden realizar desde la institucionalidad orgánica, o desde la institucionalidad normativa, y ambas son comprensivas de aspectos que incorporan tanto las relaciones laborales, como el empleo, la seguridad social, la salud y la seguridad ocupacional, el trabajo infantil, el trabajo doméstico, el trabajo rural, etc.

Dado que la finalidad de este documento, es analizar el tratamiento de la seguridad social en el ámbito del Mercosur, esto presupone la libertad de circulación de las personas, y a su vez la posibilidad de realizar actividades laborales en cualquier de los países integrantes del Mercosur, en su condición de habitantes en la región integrada.

Partiendo de este supuesto, es que se puede observar una importante actividad en el tema elegido por parte de los negociadores, con una impronta a nivel de los distintos gobiernos de turno, a lo largo de estos más de 20 años de vigencia del Mercosur.

Desde lo institucional, y sin perjuicio de las competencias y funciones que le corresponden a los órganos decisorios del Mercosur, la creación del Foro Consultivo Económico Social en el artículo 28 y siguientes del POP en diciembre del año 1994, integrado con representantes de los sectores económicos y sociales, es demostrativo de la necesaria participación de la sociedad civil en temas sociales a nivel de los órganos principales del Mercosur (artículo 1 del POP), aunque con carácter consultivo.

Por otra parte, complementando los Subgrupos de Trabajo creados en el Anexo V al TA, la Resolución GMC No. 11/91 crea el Subgrupo de Trabajo No. 11 denominado Asuntos Laborales, dependiente del Grupo Mercado Común, que luego por la Resolución GMC No. 11/92 se transforma en el Subgrupo de Trabajo No. 10 y cambia su denominación por Asuntos de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, manteniendo dichas características en la actualidad, e incorporando otros temas vinculados, como la migración, la salud y la seguridad laboral, el trabajo doméstico, el trabajo infantil y el rural, la igualdad de género, etc.

Por su parte, en diciembre del año 1991 se crea la Reunión de Ministros de Trabajo dependiente del Consejo del Mercado Común, que tiene como función principal la coordinación de las políticas laborales de los Estados Partes.⁶

Como se verá posteriormente, las instancias orgánicas no culminan con las señaladas, dado que conjuntamente con las principales normas aprobadas en esta temática, se incorporan sendas Comisiones con funciones específicas.

III.2 Declaraciones presidenciales

En lo sustantivo, y sin perjuicio de lo establecido en los distintos planes y programas que han acompañado la actuación de los negociadores y representantes de los gobiernos en los distintos ámbitos de actuación, existen al mayor nivel normativo en el Mercosur, dos Declaraciones Presidenciales, que son la base regulatoria del tema de las *relaciones laborales* en general, y un Acuerdo Multilateral que se refiere específicamente al tema de la Seguridad Social.

En el mes de diciembre del año 1998, los Jefes de Estado de los Estados Partes del Mercado Común del Sur, aprueban la Declaración Sociolaboral del Mercosur, mediante la cual adoptan determinados principios en el ámbito de los Derechos Individuales, a saber, la no discriminación, la promoción de la igualdad, la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, los derechos de los trabajadores migrantes y fronterizos; la eliminación del trabajo forzoso; la regulación del trabajo infantil y de menores; y el derecho de los empleadores.

En sede de los Derechos Colectivos, se aprueban los principios de la libertad de asociación; la libertad sindical; la negociación colectiva; la huelga; la autocomposición de los conflictos; el diálogo social; el fomento del empleo; la protección de los desempleados; la formación profesional y el desarrollo de los recursos humanos; la salud y la seguridad en el trabajo; la inspección del trabajo; y la *seguridad social*.

⁶ La Decisión CMC No. 61/00, creó la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social.

A los efectos de la aplicación y seguimiento de los preceptos de la Declaración Sociolaboral, recomiendan la constitución de una Comisión Socio-laboral de carácter regional y a su vez Sub comisiones nacionales a nivel de cada Estado Parte, y por último acuerdan revisar la Declaración una vez que hayan transcurridos dos años de su adopción.

Así es que en el año 1999, y por Resolución GMC No. 15/99, se crea la Comisión Sociolaboral del Mercosur, aprobándose los Reglamentos internos de las Comisiones por las Resoluciones GMC No. 12/00 (Regional) y GMC No. 85/00 (Nacionales).

Dado que el tema que nos ocupa es la seguridad social, la mencionada Declaración Sociolaboral del año 1998 contiene en el artículo 19 dos numerales que se refieren al tema.

El primero de ellos, se concentra en el derecho de los trabajadores a la seguridad social en los niveles y condiciones previstos en las legislaciones nacionales, y en su numeral segundo, en el compromiso de los Estados Partes de garantizar la protección de sus habitantes ante la contingencia de riesgos sociales, enfermedades, vejez, invalidez y muerte, privilegiando la coordinación de políticas en el área social, para eliminar discriminaciones derivadas del origen nacional de los beneficiarios.

Estas líneas de actuación establecidas en la Declaración Sociolaboral de 1998, son posteriores a la aprobación del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur (en adelante indistintamente *AMSGM*) dado que este fue aprobado el 15 de diciembre de 1997 mediante la Decisión del Consejo del Mercado Común No. 19/97, aunque su vigencia “simultánea” en los cuatro Estados Partes del Mercosur fue posterior en el tiempo.

La vigencia del Acuerdo Multilateral fue establecida por el artículo 17 del mismo, en el primer día del mes siguiente a la fecha del depósito del último instrumento de ratificación ante el Gobierno de la República del Paraguay, extremo que sucedió el 1 de junio de 2005, siendo en consecuencia y a partir de esta fecha plenamente aplicable y obligatorio en los cuatro Estados Partes y firmantes del documento.⁷

⁷ El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur, fue aprobado por la República Argentina por la Ley No. 25.655 del 18.9.02 y publicada el 16.10.02; por la República Federativa del Brasil por el Decreto Legislativo No. 451 del 14.11.01, el Decreto No. 5722 del 13.3.06 y publicado el 14.3.06; por la República del Paraguay por la Ley

Sin perjuicio del análisis particular de dicho Acuerdo Multilateral, importa señalar que recientemente; es decir, en la última Cumbre del Mercosur (en el mes de julio de 2015, las Presidentas y los Presidentes de los Estados Partes del Mercado Común del Sur, aprueban una nueva Declaración Sociolaboral, cuyo ámbito de aplicación comprende a “todos los habitantes” de los Estados Partes, y estos últimos se comprometen a respetar los derechos contenidos en la Declaración, y a promover su aplicación, al igual que deberán respetarse los mismos por las personas físicas o jurídicas que participen de proyectos financiados con fondos del Mercosur (artículo 31 de la Declaración):

En términos generales, de esta nueva Declaración se puede resaltar un Capítulo inicial –que no existía en la anterior Declaración– donde se destacan: (i) las definiciones aplicables en la Declaración con un criterio de género (inclusivo de la mujer); (ii) un enfoque distinto en la terminología usada en los distintos numerales, donde se establece el compromiso expreso de los Estados Partes en la aplicación de los principios de la Declaración y en el desarrollo de políticas activas en materia de empleos productivos, desarrollo de medidas de protección social, etc. y el desarrollo sostenible en la región a nivel de empresas, mercados, etc.

La estructura de la Declaración en ordenar los temas en base a los Derechos Individuales y Derechos Colectivos, se mantiene, incorporándose un Capítulo referido a Otros Derechos, donde se incluyen: (i) la centralidad del empleo en las políticas públicas; (ii) el fomento del empleo; (iii) la protección de los desempleados; (iv) la formación profesional para trabajadores empleados y desempleados; (v) la salud y la seguridad en el trabajo; (vi) la inspección del trabajo; y por último (vii) la seguridad social.

Asimismo, se mantiene la Comisión Sociolaboral del Mercosur, como un órgano tripartito, auxiliar del Grupo Mercado Común, dotado de dos instancias, una a nivel nacional en cada Estado Parte y otra a nivel regional conformada por los Estados Partes, con el objetivo de “fomentar y acompañar la aplicación” de la Declaración Sociolaboral, según surge en forma expresa del artículo 28 de la Declaración).

También se contempla, la revisión de los términos de la Declaración, habida cuenta del carácter dinámico de su contenido y el avance del proceso de integración, y la misma se fija en un lapso mayor que la anterior Declaración, y se establece para una vez transcurridos seis años de su adopción.

Sin nos atenemos a las previsiones relativas a la Seguridad Social, la Declaración se ocupa en el artículo 27 de la misma, y sin perjuicio de que reitera el derecho de los trabajadores a la seguridad social de acuerdo a los niveles y condiciones previstos en las respectivas legislaciones nacionales, señala en forma expresa que deberá observarse para los trabajadores de los Estados Partes, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur (numeral 1), esto es, sin perjuicio de lo dispuesto en las legislaciones nacionales de los Estados Partes, éstos deben atender en la aplicación de las normativas sobre seguridad social de los trabajadores las disposiciones del mentado Acuerdo Multilateral, lo que implica una suerte de complementariedad de la normativa Mercosuriana, antes que una subsidiariedad.

Por su parte, en el numeral 2 los Estados Partes al igual que en la Declaración del año 1998, se comprometen a garantizar una red mínima de protección social a sus habitantes y agrega “independientemente de su nacionalidad”, pero asumen el compromiso de hacerlo mediante “políticas públicas articuladas y universales”, incorporando en forma específica, además de las “contingencias sociales adversas”, aquellas motivadas por enfermedad, discapacidad, invalidez, vejez y muerte, donde se destaca como novedoso, a la discapacidad.

Antes de ingresar al análisis del documento principal en este tema de la Seguridad Social, es decir, el Acuerdo Multilateral que hemos señalado anteriormente, es preciso realizar alguna mención a las Pautas Negociadores y Planes aprobados durante el decurso de este proceso de integración, donde existen previsiones específicas sobre seguridad social, dentro del tema más general de las Relaciones Laborales y el Empleo.

Las pautas negociadores del año 1995 y 1996 para el Subgrupo de Trabajo No. 10, es decir en general para las Relaciones Laborales, etc. incluyen a la Seguridad Social en forma específica, y a su vez en la Resolución GMC No. 38/95 de diciembre de 1995 se establece como prioridad la celebración de un Acuerdo Multilateral de Seguridad Social

para el Mercado Común del Sur, mientras que en la Resolución GMC No. 115/96, se reitera la importancia de continuar con las negociaciones a fin de suscribir un Acuerdo Multilateral, y se incluye la realización de estudios sobre los sistemas de seguridad social en la región.

Posteriormente, la Resolución GMC No. 153/96 amplía la pauta negociadora e incorpora –con una visión más amplia– el análisis de la dimensión social del proceso de integración.

En el año 2013 por intermedio de la Resolución GMC No. 11/13 de julio de 2013 en el marco del “Plan para facilitar la circulación de los trabajadores en el Mercosur”, el numeral 1.4 de misma, que se individualiza como “Dimensión Seguridad Social” establece como objetivo: (i) potenciar los aspectos de la seguridad social que coadyuven a la implementación del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur, y (ii) las tareas que se asignan comprenden identificar aquellos aspectos no contemplados en el Acuerdo Multilateral, así como (iii) realizar un relevamiento de la normativa nacional de los Estados Partes en materia de seguridad social en aspectos que pudieran ser armonizados.

Los objetos señalados y las tareas encomendadas al Subgrupo de Trabajo se reiteran en la Resolución No. 21/15 de 15 de julio de 2015, por lo que no justifica una reiteración del contenido de la misma.

III.3. El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur

El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur, suscrito en la ciudad de Montevideo el 15 de diciembre de 1997 por los Ministros de Relaciones Exteriores de los cuatro Estados Partes fundadores del Mercosur en el ámbito del Consejo del Mercado Común por intermedio de la Decisión CMC No. 19/97, tiene por finalidad regular “las relaciones de seguridad social entre los países integrantes del Mercosur”.

La trascendencia de este instrumento no solamente se encuentra en su contenido, sino en que el mismo se encuentra incorporado en los cuatro ordenamientos jurídicos de los Estados Partes a nivel legislativo, y por lo tanto, es obligatorio en el ámbito del Mercosur, y en cada

uno de los países integrantes del Mercosur con vigencia simultánea a partir del 1 de junio de 2005 por ser el primer día del mes siguiente a la fecha del depósito del último instrumento de ratificación ante el gobierno de la República del Paraguay, extremo que realizó por parte de la República del Paraguay en el mes de mayo de 2005.

El **principio básico** de este Acuerdo, es que el *trabajador*, definido éste como “toda persona que, por realizar o haber realizado una actividad, está sujeto a la legislación de uno o más de los Estados Partes” (literal f del artículo 1), “estará sometido a la legislación del Estado Parte en cuyo territorio ejerza la actividad laboral” (artículo 4 del Acuerdo), extremo que se reafirma en las disposiciones del artículo 3 del Acuerdo.⁸

Dicho principio admite un **régimen de excepción** en el artículo 5 del Acuerdo y que se desarrolla en cuatro situaciones diversas.

En el primero de los casos, se aplicará la legislación del Estado Parte de origen, a los trabajadores de: (i) una empresa con sede en uno de los Estados Partes, que desempeñen (ii) determinadas tareas, que si bien tienen una enumeración en el artículo (i.e. profesionales, de investigación, científicas, técnicas o de dirección), se admiten actividades similares y las que pudiera definir por el órgano de aplicación y seguimiento del Acuerdo, y que sea (iii) trasladado a realizar las mismas en el territorio de otro Estado Parte, (iv) temporalmente, esto es por un período, que en principio no podrá superar los doce meses, aunque podrá ser prorrogado con autorización expresa de la autoridad competente del otro Estado Parte.

La segunda situación, se halla prevista para el caso del personal de vuelo de las empresas de transporte aéreo y el personal de tránsito de las empresas de transporte terrestre, y en esos casos se aplicará la legislación del Estado Parte donde tenga su sede la empresa en cuestión.

Por su parte, a los miembros de la tripulación de un buque de bandera de una de los Estados Partes, les será aplicable la legislación de dicho Estado, mientras que a los trabajadores que prestan servicios de carga y descarga, reparación y vigilancia del buque en el puerto,

⁸ La *legislación* se define en el literal del numeral 1 del artículo 1 del Acuerdo como las “Leyes, reglamentos y demás disposiciones sobre seguridad social vigentes en los territorios de los Estados Partes.”

les corresponde la legislación del Estado Parte en cuya jurisdicción se encuentre el buque.

Por último, los miembros de las representaciones diplomáticas y consulares, organismos internacionales y demás funcionarios o empleados de esas representaciones se registrarán por las legislaciones, tratados y convenciones internacionales que les sean aplicables.

Formulado el principio general relativo a la legislación aplicable, corresponde delimitar el **ámbito de aplicación de la norma**, y el propio Acuerdo lo diversifica en lo que considera el ámbito de aplicación personal (Título II) y el ámbito de aplicación material (Título III), aunque se podría decir sin temor a equivocarnos, que se trata de un único “Ámbito de aplicación de la norma”, desde lo subjetivo y lo objetivo.

En efecto, el artículo 2 determina con claridad que los *Derechos de Seguridad Social* les serán reconocidos a: (i) los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Partes; (ii) a los familiares y asimilados, y estarán sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de los Estados Partes (numeral 1 del artículo 2 del Acuerdo; y (iii) a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residentes en el territorio de uno de los Estados Partes siempre que presten o hayan prestado servicios en dichos Estados Partes (numeral 2 del artículo 3 del Acuerdo).

Complementariamente, en el Título VII del Acuerdo, y específicamente en el artículo 9, se dispone que el Acuerdo también será aplicable para la obtención de las prestaciones por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte para los trabajadores que se encuentren afiliados a un régimen de jubilaciones y pensiones de capitalización individual, obligando a los administradores de fondos o de empresas aseguradoras a dar cumplimiento de acuerdo a los mecanismos previstos en el Acuerdo (numerales 1 y 3 del artículo 9).

Por su parte, y en cuanto al ámbito de aplicación objetivo, la norma siguiendo el principio general de la territorialidad en el ejercicio de la actividad laboral del trabajador, dispone que el Acuerdo será aplicado de conformidad con la legislación de seguridad social con referencia específica a las *prestaciones contributivas pecuniarias* y las *prestaciones de salud* existentes en los Estados Partes, en la forma, condiciones y extensión que surgen del Acuerdo, mientras que la concesión de dichas prestaciones será de acuerdo con la legislación de cada Estado

Parte, al igual que las normas de prescripción y caducidad (numerales 3.1, 3.2 y 3.3 del artículo 3 del Acuerdo).

Con singular acierto el Acuerdo define que se entiende por Prestaciones pecuniarias: “cualquier prestación en efectivo, renta, subsidio o indemnización previstos por las legislaciones y mencionadas en el Acuerdo, incluido cualquier complemento, suplemento o revalorización” (literal h del artículo 1 del Acuerdo), al igual que las Prestaciones de salud, a las que define como: “las destinadas a prevenir, conservar, reestablecer la salud o rehabilitar profesionalmente al trabajador en los términos previstos por las respectivas legislaciones nacionales” (literal i del artículo 1 del Acuerdo).

Respecto a las prestaciones pecuniarias, y a los efectos de la determinación de los períodos de seguro o cotización cumplidos en los territorios de los Estados Partes, en los que corresponda la concesión de las mismas, al igual que los mecanismos de pago, el Acuerdo lo remite al Reglamento Administrativo, cuya elaboración le corresponde a las Autoridades competentes o a la Comisión Multilateral.

Pocas precisiones se establecen en este tema, y las mismas responden al período de tiempo mínimo de cotización (artículo 7.2); la posibilidad de computar períodos realizados en otro Estado, siempre que existan convenios bilaterales o multilaterales de seguridad social con cualquiera de los Estados Partes del Mercosur (artículo 7.3); la retroactividad de los períodos de seguro o cotización siempre que el trabajador tenga períodos posteriores a esa fecha y no haya utilizado los anteriores (artículo 8); y que las prestaciones pecuniarias concedidas por uno u otro Estado Parte, no serán objeto de reducción, suspensión o extinción, por el hecho de que el trabajador, sus familiares o asimilados residen en otro Estado Parte (artículo 12).

El **funcionamiento del Acuerdo**, se encuentra basado en un relacionamiento entre determinadas entidades que necesariamente participan del otorgamiento de las prestaciones pecuniarias o de salud, y que el propio Acuerdo define y asigna funciones.

Las autoridades competentes de cada Estado Parte, serán aquellos organismos gubernamentales que tienen competencia sobre los regímenes de seguridad social (literal c del numeral 1 del artículo 1 del Acuerdo) e independientemente de su competencia natural en el territorio del Estado Parte, el Acuerdo le asigna competencia en materia de

resolución de los recursos que se interpongan (artículo 15); la creación de una Comisión Multilateral Permanente (artículo 16.1); y en principio la elaboración del Reglamento Administrativo que podrá delegar en la referida Comisión (artículo 16.4).

Por su parte, se prevé en el Acuerdo la existencia del Organismo de Enlace y de las Entidades Gestoras, siendo el primero un organismo de coordinación entre las instituciones que intervengan en el Acuerdo (literal d del numeral 1 del artículo 1 del Acuerdo), y las segundas las instituciones competentes para otorgar las prestaciones amparadas por el Acuerdo (literal e del numeral 1 del artículo 1 del Acuerdo).

Las Entidades Gestoras de cada Estado Parte, serán las encargadas de pagar las prestaciones pecuniarias, establecerán los mecanismos de transferencia de fondo para el pago de las prestaciones pecuniarias del trabajador o de su familia o asimilados que residan en el territorio de otro Estado Parte, intervendrán en la expedición de los documentos necesarios a los fines antes indicados, podrán actuar en una instancia recursiva, y serán las encargadas de solicitar los exámenes médico-periciales a los efectos de la evaluación de la incapacidad temporal o permanente de los trabajadores o de sus familiares o asimilados.

Se establece la **duración** indefinida del Acuerdo (artículo 18.1), la posibilidad de **denuncia** del mismo sin expresión de causa, por vía diplomática, sin aviso previo y en cualquier momento, que tendrá efecto seis meses después de su notificación, no obstante lo cual, no podrán afectarse los derechos adquiridos durante la vigencia del Acuerdo (artículo 18.2 y 18.4).

Complementariamente se contempla la posibilidad de la **adhesión** de aquellos Estados Partes, que en el futuro adhieran al Tratado de Asunción, lo que determina que no se aplica a los Estados Asociados al Mercosur, siendo la única adhesión posible en la actualidad, la de la República Bolivariana de Venezuela, ya que a partir del año 2012, es considerado Estado Parte del Mercosur.

IV. CONCLUSIÓN

Es claro que el Mercosur, en tanto proceso de integración que aspiraba a conformar un Mercado Común antes del 31 de diciembre de 1994,

no ha avanzado lo suficiente en términos de profundidad en cuanto a dicha modalidad de integración, cuyo objetivo se plantearon los negociadores y gobernantes en ocasión de la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991.

Dicha circunstancia es el motivo por el cual no se ha arribado a una de las clásicas libertades que forman parte del inventario de condiciones que conforman un Mercado Común; es decir, la libertad de circulación de los factores productivos, comprendiendo éstos, a la circulación de personas, y de capitales, y dentro de la primera. Ello implica varios aspectos a considerar, siendo la libertad de trabajo y consecuentemente el régimen de la seguridad social aplicable a los trabajadores y a sus familias, una de las más importantes.

Respecto a la libertad de trabajo en el ámbito del Mercosur, recientemente por la Decisión CMC No. 21/15 del 15 de julio de 2015, el Consejo del Mercado Común, recordando y reafirmando la aprobación de varios instrumentos de política regional fundamentales para la “facilitación de la circulación de trabajadores en la región”, es decir el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur del año 1997; la Declaración Sociolaboral del Mercosur del año 1998 y el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes, aprobó un Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el Mercosur, que tiene como objetivo general promover la circulación de trabajadores en el ámbito del Mercosur en tanto región integrada, con vistas a su inserción formal en las estructuras laborales de los Estados Partes.

Sin embargo, en materia de seguridad social, estimamos que los avances han sido sustantivos y mayores, tanto desde lo programático, a través de las Declaraciones Sociolaborales aprobadas por las Presidentas y Presidentes de los Estados Partes del Mercosur en los años 1998 y 2015, como de, y principalmente por la aprobación del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social en el año 1997 y vigente –mediante ratificación legislativa– en los cuatro Estados Partes fundadores del Mercosur, desde el 1 de junio de 2005.

La relevancia no es menor, ya sea por su contenido, como por su incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales de cada uno de los Estados Partes, dado que en un proceso de naturaleza intergubernamental, donde el fenómeno de la internalización de las normas

Mercosur, no ha sido una constante y más bien ha recibido innumerables críticas por su escasa concreción, pese a la obligatoriedad que surge tanto del Protocolo de Ouro Preto como de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

El Acuerdo Multilateral sobre Seguridad Social del Mercado Común del Sur, elude claramente dicha crítica, ya que pese a la demora en entrar en vigencia simultánea luego de su aprobación en el seno del Mercosur, actualmente es una norma jurídica con plena vigencia, que además ha demostrado en estos años su eficiencia y eficacia.⁹

Así es, esta obligatoriedad plena en el ámbito de todos y cada uno de los Estados Partes, ha llevado a una aplicación en la práctica muy importante, sin perjuicio de los ajustes que pudieran llevarse a cabo, fruto de las variantes que se van sucediendo en el contexto nacional de los Estados Partes y en el ámbito regional.

⁹ En este tema, es razonable realizar una clara delimitación de acuerdo al contenido de las normas, ya que se puede afirmar que si bien en un análisis cuantitativo de la normativa Mercosur, el déficit en materia de incorporación es notoria, en un análisis cualitativo de las mismas, dicho déficit no sería tan importante, dado que las normas en materia comercial y/o económico tienen un alto porcentaje de incorporación, a lo cual deben sumarse las normas derogadas expresa o tácitamente, aquellas que son de orden interno del Mercosur y por lo tanto no requieren incorporación, al igual que aquellas situaciones en que la previsión normativa consagrada en la Norma Mercosur ya sea encuentra contenida en la legislación de uno o varios de los países del Mercosur, y en consecuencia la incorporación cuatripartita no es necesaria.

ANEXO

**ACUERDO MULTILATERAL DE SEGURIDAD SOCIAL
DEL MERCOSUR**

MERCOSUR/CMC/DEC N° 19/97

**ACUERDO MULTILATERAL DE SEGURIDAD SOCIAL
DEL MERCADO COMUN DEL SUR**

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, la Resolución N° 80/97 del Grupo Mercado Común, y la Recomendación N° 2/97 del SGT N° 10 “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”.

CONSIDERANDO:

La necesidad de establecer normas que regulen las relaciones de Seguridad Social entre los países integrantes de la región.

**EL CONSEJO DEL MERCADO COMUN
DECIDE:**

Art. 1 - Aprobar el “Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur” y su Reglamento Administrativo, que figuran en el Anexo, en español y portugués, y forman parte de la presente Decisión.

XIII CMC - Montevideo, 15/XII/97

Los Gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay;

CONSIDERANDO el Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991 y el Protocolo de Ouro Preto del 17 de diciembre de 1994; y

DESEOSOS de establecer normas que regulen las relaciones de seguridad social entre los países integrantes del Mercosur;

Han decidido celebrar el presente Acuerdo Multilateral de Seguridad Social en los siguientes términos:

TÍTULO I **Disposiciones generales**

ARTÍCULO 1

1. Los términos y expresiones que se enumeran a continuación tienen, para los efectos de la aplicación del Acuerdo, el siguiente significado:
 - a) «Estados Partes» designa a la República Argentina, a la República Federativa del Brasil, a la República del Paraguay y a la República Oriental del Uruguay, o cualquier otro Estado que se adhiera de acuerdo con lo previsto en el Artículo 19 del presente Acuerdo;
 - b) «Legislación», leyes, reglamentos y demás disposiciones sobre seguridad social vigentes en los territorios de los Estados Partes;
 - c) «Autoridad Competente», los titulares de los organismos gubernamentales que, conforme a la legislación interna de cada Estado Parte, tengan competencia sobre los regímenes de Seguridad Social;
 - d) «Organismo de Enlace», organismo de coordinación entre las instituciones que intervengan en la aplicación del Acuerdo;
 - e) «Entidades Gestoras», las instituciones competentes para otorgar las prestaciones amparadas por el Acuerdo;
 - f) «Trabajador», toda persona que, por realizar o haber realizado una actividad, está o estuvo sujeto a la legislación de uno o más de los Estados Partes;

- g) «Período de seguro o cotización», todo período definido como tal por la legislación bajo la cual el trabajador esté acogido, así como cualquier período considerado por dicha legislación como equivalente a un período de seguro o cotización;
 - g) «Prestaciones pecuniarias», cualquier prestación en efectivo, renta, subsidio o indemnización previstos por las legislaciones y mencionados en el Acuerdo, incluido cualquier complemento, suplemento o revalorización;
 - h) «Prestaciones de salud», las destinadas a prevenir, conservar, restablecer la salud o rehabilitar profesionalmente al trabajador en los términos previstos por las respectivas legislaciones nacionales;
 - i) «Familiares y asimilados», personas definidas o admitidas como tales por las legislaciones mencionadas en el Acuerdo.
2. Los demás términos o expresiones utilizados en el Acuerdo tienen el significado que les atribuye la legislación aplicable.
 3. Los Estados Partes designarán y comunicarán las Entidades Gestoras y Organismos de Enlace.

TÍTULO II **Ámbito de aplicación personal**

ARTÍCULO 2

1. Los derechos de Seguridad Social se reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Partes reconociéndoles, así como a sus familiares y asimilados, los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados Partes con respecto a los específicamente mencionados en el presente Acuerdo.
2. El presente Acuerdo también será aplicado a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residentes en el territorio de uno de los Estados Partes siempre que presten o hayan prestado servicios en dichos Estados Partes.

TÍTULO III
Ámbito de aplicación material

ARTÍCULO 3

1. El presente Acuerdo será aplicado de conformidad con la legislación de seguridad social referente a las prestaciones contributivas pecuniarias y de salud existentes en los Estados Partes, en la forma, condiciones y extensión aquí establecidas.
2. Cada Estado Parte concederá las prestaciones pecuniarias y de salud de acuerdo con su propia legislación.
3. Las normas sobre prescripción y caducidad vigentes en cada Estado Parte serán aplicadas a lo dispuesto en este Artículo.

TÍTULO IV
Determinación de la legislación aplicable

ARTÍCULO 4

El trabajador estará sometido a la legislación del Estado Parte en cuyo territorio ejerza la actividad laboral.

ARTÍCULO 5

1. El principio establecido en el Artículo 4 tiene las siguientes excepciones:
 - a) el trabajador de una empresa con sede en uno de los Estados Partes que desempeñe tareas profesionales, de investigación, científicas, técnicas o de dirección, o actividades similares, y otras que pudieran ser definidas por la Comisión Multilateral Permanente prevista en el Artículo 16, Apartado 2 y que sea trasladado para prestar servicios en el territorio de otro Estado Parte, por un período limitado, continuará sujeto a la legislación del Estado Parte de origen hasta un plazo de doce meses, susceptible de ser prorrogado, con carácter excepcional, mediante previo y expreso consentimiento de la Autoridad Competente del otro Estado Parte;

- b) el personal de vuelo de las empresas de transporte aéreo y el personal de tránsito de las empresas de transporte terrestre continuarán exclusivamente sujetos a la legislación del Estado Parte en cuyo territorio la respectiva empresa tenga su sede;
 - c) los miembros de la tripulación de un buque de bandera de uno de los Estados Partes continuarán sujetos a la legislación del mismo Estado. Cualquier otro trabajador empleado en tareas de carga y descarga, reparación y vigilancia del buque en el puerto, estará sujeto a la legislación del Estado Parte bajo cuya jurisdicción se encuentre el buque.
2. Los miembros de las representaciones diplomáticas y consulares, organismos internacionales y demás funcionarios o empleados de esas representaciones serán regidos por las legislaciones, tratados y convenciones que les sean aplicables.

TÍTULO V

Disposiciones sobre prestaciones de salud

ARTÍCULO 6

1. Las prestaciones de salud serán otorgadas al trabajador trasladado temporalmente al territorio de otro Estado Parte así como a sus familiares y asimilados, siempre que la Entidad Gestora del Estado de origen autorice su otorgamiento.
2. Los costes que se originen de acuerdo con lo previsto en el Apartado anterior, correrán a cargo de la Entidad Gestora que haya autorizado la prestación.

TÍTULO VI

Totalización de períodos de seguro o cotización

ARTÍCULO 7

1. Los períodos de seguro o cotización cumplidos en los territorios de los Estados Partes serán considerados, para la concesión de las

prestaciones por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte, en la forma y en las condiciones establecidas en el Reglamento Administrativo. Dicho Reglamento Administrativo establecerá también los mecanismos de pago a prorrata de las prestaciones.

2. El Estado Parte en donde el trabajador haya cotizado durante un período inferior a doce meses podrá no reconocer prestación alguna, con independencia de que dicho período sea computado por los demás Estados Partes.
3. En el supuesto que el trabajador o sus familiares y asimilados no tuvieran reunido el derecho a las prestaciones de acuerdo a las disposiciones del Apartado 1, serán también computables los servicios prestados en otro Estado que hubiera celebrado convenios bilaterales o multilaterales de seguridad social con cualquiera de los Estados Partes.
4. Si solo uno de los Estados Partes hubiera concluido un convenio de seguridad social con otro país, a los fines de la aplicación del Apartado 3, será necesario que dicho Estado Parte asuma como propio el período de seguro o cotización cumplido en este tercer país.

ARTÍCULO 8

Los períodos de seguro o cotización cumplidos antes de la vigencia del presente Acuerdo serán considerados en el caso de que el trabajador tenga períodos de seguro o cotización posteriores a esa fecha, siempre que aquéllos no hubieran sido utilizados anteriormente en la concesión de prestaciones pecuniarias en otro país.

TÍTULO VII

Disposiciones aplicables a regímenes de jubilaciones y pensiones de capitalización individual

ARTÍCULO 9

1. El presente Acuerdo será aplicable, también, a los trabajadores afiliados a un régimen de jubilaciones y pensiones de capitalización indi-

vidual, establecido por alguno de los Estados Partes para la obtención de las prestaciones por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte.

2. Los Estados Partes y los que se adhieran en el futuro al presente Acuerdo que posean regímenes de jubilaciones y pensiones de capitalización individual, podrán establecer mecanismos de transferencia de fondos a los fines de la obtención de las prestaciones por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte. Dichas transferencias se efectuarán en oportunidad en que el interesado acredite derecho a la obtención de las prestaciones respectivas. La información a los afiliados deberá proporcionarse de acuerdo con la legislación de cada uno de los Estados Partes.
3. Las administradoras de fondos o las empresas aseguradoras deberán dar cumplimiento a los mecanismos previstos en este Acuerdo.

TÍTULO VIII **Cooperación administrativa**

ARTÍCULO 10

Los exámenes médico-periciales solicitados por la Entidad Gestora de un Estado Contratante, para fines de evaluación de la incapacidad temporal o permanente de los trabajadores o de sus familiares o asimilados que se encuentren en el territorio de otro Estado Parte, serán realizados por la Entidad Gestora de éste último y correrán por cuenta de la Entidad Gestora que lo solicite.

TÍTULO IX **Disposiciones finales**

ARTÍCULO 11

1. Las Entidades Gestoras de los Estados Partes pagarán las prestaciones pecuniarias en moneda de su propio país.
2. Las Entidades Gestoras de los Estados Partes establecerán mecanismos de transferencia de fondos para el pago de las prestaciones

pecuniarias del trabajador o de sus familiares o asimilados que residan en el territorio de otro Estado Parte.

ARTÍCULO 12

Las prestaciones pecuniarias concedidas de acuerdo con el régimen de uno o de otro Estado Parte no serán objeto de reducción, suspensión o extinción, exclusivamente por el hecho de que el trabajador o sus familiares o asimilados residan en otro Estado Parte.

ARTÍCULO 13

1. Los documentos que se requieran para los fines del presente Acuerdo no necesitarán traducción oficial, visado o legalización de autoridades diplomáticas, consulares y de registro público, siempre que se hayan tramitado con la intervención de una Entidad Gestora u Organismo de Enlace.
2. La correspondencia entre las Autoridades Competentes, Organismos de Enlace y Entidades Gestoras de los Estados Partes será redactada en el respectivo idioma oficial del Estado emisor.

ARTÍCULO 14

Las solicitudes y documentos presentados ante las Autoridades Competentes o las Entidades Gestoras de cualquier Estado Parte donde el interesado acredite períodos de seguro o cotización o tenga su residencia, surtirán efecto como si se hubieran presentado ante las Autoridades o Entidades Gestoras correspondientes del otro Estado Parte.

ARTÍCULO 15

Los recursos que corresponda interponer ante una Autoridad Competente o Entidad Gestora de cualquier Estado Parte donde el interesado acredite períodos de seguro o cotización o tenga su residencia, se tendrán por interpuestos en tiempo hábil, aún cuando se presenten ante la correspondiente institución del otro Estado Parte, siempre que su presentación se efectúe dentro del plazo establecido por la legislación del Estado Parte ante el cual deban sustanciarse los recursos.

ARTÍCULO 16

1. El presente Acuerdo será aplicado de conformidad con las disposiciones del Reglamento Administrativo.
2. Las Autoridades Competentes instituirán una Comisión Multilateral Permanente, que resolverá por consenso. Cada Representación estará integrada por hasta tres miembros de cada Estado Parte. La Comisión tendrá las siguientes funciones:
 - a) verificar la aplicación del Acuerdo, del Reglamento Administrativo y demás instrumentos complementarios;
 - b) asesorar a las Autoridades Competentes;
 - c) proyectar las eventuales modificaciones, ampliaciones y normas complementarias;
 - d) mantener negociaciones directas, por un plazo de seis meses, a fin de resolver las eventuales divergencias sobre la interpretación o aplicación del Acuerdo. Vencido el término anterior sin que se hayan resuelto las diferencias, cualquiera de los Estados Partes podrá recurrir al sistema de solución de controversias vigente entre los Estados Partes del Tratado de Asunción.
3. La Comisión Multilateral Permanente se reunirá una vez por año, alternadamente en cada uno de los Estados Partes, o cuando lo solicite uno de ellos.
4. Las Autoridades Competentes podrán delegar la elaboración del Reglamento Administrativo y demás instrumentos complementarios a la Comisión Multilateral Permanente.

ARTÍCULO 17

1. El presente Acuerdo está sujeto a ratificación y entrará en vigor a partir del primer día del mes siguiente a la fecha del depósito del último instrumento de ratificación.
2. El presente Acuerdo y sus instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República del Paraguay, el cual notificará a los Gobiernos de los demás Estados Partes la fecha del

depósito de los instrumentos de ratificación y de la entrada en vigor del presente Acuerdo.

3. El Gobierno de la República del Paraguay enviará copia autenticada del presente Acuerdo a los Gobiernos de los demás Estados Partes.
4. A partir de la entrada en vigor de este Acuerdo quedarán derogados los Convenios Bilaterales de Seguridad Social o de Previsión Social celebrados entre los Estados Partes. La entrada en vigor del presente Acuerdo no significará, en ningún caso, la pérdida de derechos adquiridos al amparo de los Convenios Bilaterales mencionados.

ARTÍCULO 18

1. El presente Acuerdo tendrá duración indefinida.
2. El Estado Parte que desee desvincularse del presente Acuerdo podrá denunciarlo en cualquier momento por la vía diplomática, notificando tal circunstancia al depositario, quién lo comunicará a los demás Estados Partes. En este caso no quedarán afectados los derechos adquiridos en virtud de este Acuerdo.
3. Los Estados Partes reglamentarán, de común acuerdo, las situaciones consecuentes de la denuncia al presente Acuerdo.
4. Dicha denuncia tendrá efecto seis meses después de la fecha de su notificación.

ARTÍCULO 19

El presente Acuerdo estará abierto a la adhesión, mediante negociación, de aquellos Estados que en el futuro adhieran al Tratado de Asunción.

Hecho en Montevideo, a los catorce días del mes de diciembre de 1997, en un original, en los idiomas portugués y español, siendo ambos textos igualmente auténticos.

**REGLAMENTO ADMINISTRATIVO
PARA LA APLICACIÓN DEL ACUERDO
MULTILATERAL DE SEGURIDAD SOCIAL
DEL MERCADO COMÚN DEL SUR**

Los Gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay,

En cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 16 del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, establecen el siguiente Reglamento Administrativo:

**TÍTULO I
Disposiciones Generales**

ARTÍCULO 1

Para la aplicación del presente Reglamento Administrativo:

1. El término «Acuerdo» designa el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay o cualquier otro Estado que se adhiera.
2. El término «Reglamento Administrativo» designa el presente Reglamento Administrativo.
3. Los términos y expresiones definidos en el Artículo 1 del Acuerdo tienen el mismo significado en el presente Reglamento Administrativo.
4. Los plazos mencionados en el presente Reglamento Administrativo se contarán, salvo expresa mención en contrario en días corridos. En caso de vencer en día inhábil se prorrogarán hasta el día hábil siguiente.

ARTÍCULO 2

1. Son Autoridades Competentes los titulares: en Argentina, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Ministerio de Salud y Acción Social; en Brasil, del Ministerio de la Previsión y Asistencia Social y del Ministerio de la Salud; en Paraguay, del Ministerio de Justicia y Trabajo y del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; y en Uruguay, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
2. Son Entidades Gestoras: en Argentina: la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), las Cajas o Institutos Municipales o Provinciales de Previsión, la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, en lo que respecta a los regímenes que amparan las contingencias de vejez, invalidez y muerte, basados en el sistema de reparto o en el sistema de capitalización individual, y la Administración Nacional de Seguros de Salud (ANSSAL), en lo que respecta a las prestaciones de salud; y la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL); en Brasil, el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) y el Ministerio de la Salud; en Paraguay, el Instituto de Previsión Social (IPS); y en Uruguay, el Banco de Previsión Social (BPS).
3. Son Organismos de Enlace: en Argentina, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL); en Brasil, el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) y el Ministerio de la Salud; en Paraguay, el Instituto de Previsión Social (IPS); y en Uruguay, el Banco de Previsión Social (BPS).
4. Los Organismos de Enlace establecidos en el Apartado 3 de este Artículo tendrán por objetivo facilitar la aplicación del Acuerdo y adoptar las medidas necesarias para lograr su máxima agilización y simplificación administrativas.

TÍTULO II
Disposiciones sobre el desplazamiento temporal
de trabajadores

ARTÍCULO 3

1. En los casos previstos en el numeral «1.a)» del Artículo 5 del Acuerdo, el Organismo de Enlace expedirá, a solicitud de la empresa del Estado de origen del trabajador que sea trasladado temporalmente para prestar servicios en el territorio de otro Estado, un certificado en el cual conste que el trabajador permanece sujeto a la legislación del Estado de origen, indicando los familiares y asimilados que los acompañen en este traslado. Copia de dicho certificado deberá ser entregada al trabajador.
2. La empresa que trasladó temporalmente al trabajador comunicará, en su caso, al Organismo de Enlace del Estado que expidió el certificado, el cese en la actividad prevista en la situación anterior.
3. A los efectos establecidos en el numeral «1.a)» del Artículo 5 del Acuerdo, la empresa deberá presentar la solicitud de prórroga ante la Entidad Gestora del Estado de origen. La Entidad Gestora del Estado de origen expedirá el certificado de prórroga correspondiente, mediante consulta previa y expreso consentimiento de la Entidad Gestora del otro Estado.
4. La empresa presentará las solicitudes a que se refieren los Apartados 1 y 3 con treinta días de antelación mínima de la ocurrencia del hecho generador. En caso contrario, el trabajador quedará automáticamente sujeto, a partir del inicio de la actividad o de la fecha de expiración del plazo autorizado, a la legislación del Estado en cuyo territorio continúe desarrollando sus actividades.

Título III
Disposiciones sobre las prestaciones de salud

ARTÍCULO 4

1. El trabajador trasladado temporalmente en los términos del numeral «1.a)» del Artículo 5 del Acuerdo, o sus familiares y asimilados,

para que puedan obtener las prestaciones de salud durante el período de permanencia en el Estado Parte en que se encuentren, deberán presentar al Organismo de Enlace el certificado aludido en Apartado 1 o 3 del Artículo anterior.

ARTÍCULO 5

El trabajador o sus familiares y asimilados que necesiten asistencia médica de urgencia deberán presentar a la Entidad Gestora del Estado en que se encuentren el certificado expedido por el Estado de origen.

TÍTULO IV

Totalización de períodos de seguro o cotización

ARTÍCULO 6

1. De acuerdo con lo previsto en el Artículo 7 del Acuerdo, los períodos de seguro o cotización cumplidos en el territorio de los Estados Partes serán considerados para la concesión de las prestaciones contributivas por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte, observadas las siguientes reglas:
 - a) Cada Estado Parte considerará los períodos cumplidos y certificados por el otro Estado, siempre que no se superpongan, como períodos de seguro o cotización, conforme su propia legislación;
 - b) Los períodos de seguro o cotización cumplidos antes del inicio de la vigencia del Convenio serán considerados sólo cuando el trabajador tenga períodos de trabajo a cumplir a partir de esa fecha;
 - c) El período cumplido en un Estado Parte, bajo un régimen de seguro voluntario, solamente será considerado cuando no sea simultáneo con un período de seguro o cotización obligatoria cumplido en otro Estado.
2. En el supuesto de que la aplicación del Apartado 2 del Artículo 7 del Acuerdo viniera a exonerar de sus obligaciones a todas las Entidades Gestoras Competentes de los Estados Partes afectados, las prestaciones serán concedidas al amparo, exclusivamente, del último de los Estados Partes en donde el trabajador reúna las

condiciones exigidas por su legislación, previa totalización de todos los períodos de seguro o cotización cumplidos por el trabajador en todos los Estados Partes.

ARTÍCULO 7

Las prestaciones a las que los trabajadores, sus familiares y asimilados tengan derecho al amparo de la legislación de cada uno de los Estados Partes, se ajustarán a las siguientes normas:

1. Cuando se reúnan las condiciones requeridas por la legislación de un Estado Parte para tener derecho a las prestaciones sin que sea necesario recurrir a la totalización de períodos prevista en el Título VI del Acuerdo, la Entidad Gestora concederá la prestación en virtud únicamente a lo previsto en la legislación nacional que aplique, sin perjuicio de la totalización que puede solicitar el beneficiario.
2. Cuando el derecho a las prestaciones no nazca únicamente en base a los períodos de seguro o cotización cumplidos en el Estado Parte de que se trate, la concesión de la prestación deberá hacerse teniendo en cuenta la totalización de los períodos de seguro o cotización cumplidos en los otros Estados Partes.
3. En caso de aplicación del Apartado precedente, la Entidad Gestora determinará, en primer lugar, el importe de la prestación a que el interesado o sus familiares y asimilados tendrían derecho como si los períodos totalizados se hubieran cumplido bajo su propia legislación, y a continuación fijará el importe de la prestación en proporción a los períodos cumplidos exclusivamente bajo dicha legislación.

TÍTULO V

Presentación de solicitudes

ARTÍCULO 8

1. Para obtener la concesión de las prestaciones de acuerdo con lo establecido en el Artículo 7 precedente, los trabajadores o sus familiares y asimilados deberán presentar una solicitud, en formulario especial, en el Organismo de Enlace del Estado en que residan.

2. Los trabajadores o sus familiares y asimilados, residentes en el territorio de otro Estado, deberán dirigirse al Organismo de Enlace del Estado Parte bajo cuya legislación el trabajador se encontraba asegurado en el último período de seguro o cotización.
3. Sin perjuicio de lo establecido en el Apartado 1, las solicitudes dirigidas a las Autoridades Competentes o Entidades Gestoras de cualquier Estado Parte donde el interesado acredite períodos de seguro o cotización o tenga su residencia producirán los mismos efectos como si hubieran sido entregados al Organismo de Enlace previsto en los Apartados precedentes. Las Autoridades Competentes o Entidades Gestoras receptoras serán obligadas a enviarlas, sin demora, al Organismo de Enlace competente, informando las fechas en que las solicitudes fueron presentadas.

ARTÍCULO 9

1. Para el trámite de las solicitudes de las prestaciones pecuniarias, los Organismos de Enlace utilizarán un formulario especial en el cual serán consignados, entre otros, los datos de afiliación del trabajador, o en su caso, de sus familiares y asimilados conjuntamente con la relación y el resumen de los períodos de seguro o cotización cumplidos por el trabajador en los Estados Partes.
2. El Organismo de Enlace del Estado donde se solicita la prestación evaluará, si fuera el caso, la incapacidad temporal o permanente, emitiendo el certificado correspondiente, que acompañará los exámenes médico-periciales del trabajador, o en su caso, de sus familiares y asimilados.
3. Los dictámenes médico-periciales del trabajador consignarán, entre otros datos, si la incapacidad temporal o invalidez son consecuencia de accidente del trabajo o enfermedad profesional e indicarán la necesidad de rehabilitación profesional.
4. El Organismo de Enlace del otro Estado se pronunciará sobre la solicitud, de conformidad con su respectiva legislación, considerando los antecedentes médico-periciales practicados.

5. El Organismo de Enlace del Estado donde se solicita la prestación remitirá los formularios establecidos al Organismo de Enlace del otro Estado.

ARTÍCULO 10

1. El Organismo de Enlace del otro Estado completará los formularios recibidos con las siguientes indicaciones:
 - a) períodos de seguro o cotización acreditados al trabajador bajo su propia legislación;
 - b) el importe de la prestación otorgada de acuerdo con lo previsto en el Apartado 3 del Artículo 7 del presente Reglamento Administrativo.
2. El Organismo de Enlace señalado en el Apartado anterior remitirá los formularios debidamente completados al Organismo de Enlace del Estado donde el trabajador solicitó la prestación.

ARTÍCULO 11

1. La resolución sobre la prestación solicitada por el trabajador o sus familiares y asimilados será notificada por la Entidad Gestora de cada Estado Parte al domicilio de aquéllos, por medio del respectivo Organismo de Enlace.
2. Una copia de la resolución será notificada al Organismo de Enlace del otro Estado.

TÍTULO VI **Disposiciones finales**

ARTÍCULO 12

Las Entidades Gestoras y los Organismos de Enlace de los Estados Partes deberán controlar la autenticidad de los documentos presentados por el trabajador o sus familiares y asimilados.

ARTÍCULO 13

La Comisión Multilateral Permanente establecerá y aprobará los formularios de enlace necesarios para la aplicación del Acuerdo y del Reglamento Administrativo. Dichos formularios de enlace deberán ser utilizados por las Entidades Gestoras y Organismos de Enlace para comunicarse entre si.

ARTÍCULO 14

El presente Reglamento Administrativo tendrá la misma duración del Acuerdo.

El presente Acuerdo será depositado ante el Gobierno de la República del Paraguay, el cual enviará copia autenticada del mismo a los Gobiernos de los demás Estados Partes.

Hecho en. Montevideo, a los 15 del mes de diciembre de 1997, en un original, en los idiomas portugués y español, siendo ambos igualmente auténticos.