

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS  
EN LA LEGISLACION DEL INSTITUTO  
SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL

TRABAJO DE TESIS PRESENTADA POR

Rodolfo Ernesto Chacón

PREVIA A LA OPCION DEL TÍTULO DE

DOCTOR EN  
JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

1983



T  
344.02  
C431p

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTOR:

Dr. Miguel Angel Parada

SECRETARIO ADJUNTO:

Dra. Ana Gloria Castaneda de Montoya

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO:

Dr. Manuel Adán Mejía Rodríguez

SECRETARIO:

Dr. Oscar Mauricio Carranza

MAY 16 2013

UES BIBLIOTECA CENTRAL



INVENTARIO: 10121770

TRIBUNALES EXAMINADORES

CIENCIAS SOCIALES, CONSTITUCION Y LEGISLACION LABORAL

Presidente: Dr. Gastón Ovidio Gómez  
Primer Vocal: Dr. José Felipe López Cuéllar  
Segundo Vocal: Dr. Ismael Castillo Panameño.

MATERIAS CIVILES, PENALES Y MERCANTILES

Presidente: Dr. Jorge Alberto Barriere  
Primer Vocal: Dr. Rafael Antonio Bellosa  
Segundo Vocal: Dr. Miguel Carías Delgado.

MATERIAS PROCESALES Y LEYES ADMINISTRATIVAS

Presidente: Dr. Oscar de Jesús Zamora  
Primer Vocal: Dr. Rafael Ignacio Paniagua  
Segundo Vocal: Dr. Román Gilberto Zúñiga Velis.

ASESOR DE TESIS

Dr. Enrique Argumedo

TRIBUNAL EXAMINADOR DE TESIS

Presidente: Dr. José Felipe López Cuéllar  
Primer Vocal: Lic. Juan Carlos Castellón  
Segundo Vocal: Dra. Mirna Ruth Castaneda de Alvarez.

DEDICO ESTA TESIS:

A DIOS TODOPODEROSO: Con gratitud infinita por todas sus bendiciones.

A MIS MADRES: María Julia, Luisa del Pilar, Mercedes (Q.D.D.G.) y Juana Dolores (Q.D.D.G.), que con su abnegación y cariño ejemplarizaron mi paso por esta vida.

A MI ESPOSA: Francisca Adilia Montúfar de Chacón, mujer maravillosa que ha llenado y endulzado mi existencia, con eterno amor.

A MIS HIJOS: Mauricio Ernesto, Edgar Armando y Jeannette Adilia, quienes representan la felicidad de mis días y la razón de mis deseos de superación.

A toda mi demás familia y amigos.

## I N D I C E

	Página
INTRODUCCION	1
A) EL CONTENIDO DE LA RELACION JURIDICA DEL SEGURO SOCIAL	3
I. Sujetos de la relación jurídica del Seguro Social	8
II. Afiliación	13
III. Obligatoriedad de la Afiliación	14
IV. Incumplimiento de la obligación de Afiliación	18
B) LA OBLIGACION JURIDICA DE COTIZACION	20
I. Consideraciones Generales	20
II. Concepto y Clases	29
III. Cotización y derecho a prestaciones	36
C) LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL	42
I. Régimen legal del Instituto Salvadoreño del Seguro Social	42
II. Régimen General - Sujetos protegidos	48
III. Régimen Especial - Sujetos protegidos	55
IV. Fiscalización	57
CH) PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL	61
I. Nociones previas	61
II. Actos administrativos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social	71
III. Procedimientos Administrativos de Primera Instancia	80
IV. Trámite y resolución	85
D) RECURSOS JERARQUICOS EN LA LEGISLACION DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL	90
I. Nociones previas	90
II. Procedimientos Administrativos de Segunda Instancia.	106
III. Trámite y resolución	108

E) PROCEDIMIENTOS JUDICIALES	116
I. Reclamos Juridiciales contra el Instituto	116
II. Reclamos de cotizaciones y multas adecuadas al Instituto	120

CONCLUSIONES

## INTRODUCCION.

Permítasenos iniciar el presente trabajo de Tesis señalando la evolución que ha tenido esta importante rama de la Ciencia del Derecho denominada "Derecho de la Seguridad Social".

"La Previsión Social, basada en una concepción contractual individualista, tuvo que afrontar nuevas corrientes según las cuales el Estado tiene el deber de proteger, y el derecho a la protección no nace del contrato, sino de la convivencia nacional o profesional. Ciertas normas de Derecho privado devienen reglas de Derecho público. La desprivatización de la Previsión se produce por la aplicación de cuatro principios de raíz socializante: de UNIVERSALIDAD en relación con los sujetos protegidos, la IGUALDAD en las prestaciones, la SOLIDARIDAD en cuanto a su financiación, y la UNIDAD en la gestión. Con esta socialización del sistema anterior se da vida jurídica, institucionalizando la Seguridad Social". (1). No puede determinarse con exactitud cuando comenzó a utilizarse la expresión "Seguridad Social". Hay quienes atribuyen a Simón Bolívar su empleo por primera vez en 1819. Otros afirman que fue cien años después cuando se mencionó en un Decreto del Consejo de Comisarios del Pueblo de la U.R.S.S. Hay más coincidencia en señalar el año 1935 en que se empleó primeramente esta denominación, en la Ley Americana "Social Security Act." Lo que si nos es dable afirmar es que este sistema ha ido logrando, paso a paso, rasgos característicos de un estatuto autónomo, de un derecho propio e independiente que, como ya lo dijimos, convirtió la antigua Previsión Social en una parte de él, con pretensión de quitar ciertas materias al Derecho Laboral clásico y, a lo mejor, de absorberlo en un futuro no muy lejano; así, ha ido ascendiendo su acción en cuanto a la responsabilidad de las contingencias, ha ido extendiendo sus lazos tutelares en cuanto al ámbito de su población protegida y sigue evolucionando en cuanto al alcance cuantitativo y cualificativo de sus prestaciones, y se ha instalado en lugar preferente dentro del Derecho Social.

(1) ALDEANUEVA, MANUEL: "SEGURIDAD SOCIAL PRINCIPIOS ELEMENTALES Y LEGISLACION", Madrid, 1972, pag. 32.

Nuestra Constitución y la Ley secundaria respectiva han creado el Seguro Social Salvadoreño, encomendando al organismo denominado "Instituto Salvadoreño del Seguro Social" la ejecución de varios programas de dicha naturaleza en beneficio de los trabajadores y sus familias. Que la Ley constitutiva y los Reglamentos de Aplicación norman al Instituto Salvadoreño del Seguro Social en toda su actividad. Dichos estatutos, como también ciertos principios jurídicos, convenios, tratados, etc., se encargan de regular los deberes y derechos de los sujetos de la relación jurídica de Seguro Social.

Es nuestra modesta pretensión estudiar, en forma breve en este trabajo, la conformación de la relación jurídica compleja de Seguro Social, con sus correspondientes estructuras o instituciones de afiliación, de cotización y de prestaciones; también vamos a considerar la actividad administrativa del referido Instituto, su acción administrativa (administración); y luego lo relativo a los procedimientos jurídico administrativos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, analizándolos en su primera y segunda instancia; haremos referencia al proceso de que dispone dicho Instituto para la recuperación de las cotizaciones que no le fueren enteradas; también es parte muy importante del presente trabajo lo relativo a los procesos jurisdiccionales establecidos en favor de los particulares para reclamar, contra las actuaciones de la referida Institución, la reparación por los daños que se les causen.

Ante todo reconozco en mi persona la ausencia de méritos para tratar este tema que requiere de muchos conocimientos sobre materias administrativas y procesales. Que mi saludable propósito es despertar, en nuestro medio, entusiasmo por las cuestiones jurídicas que directamente voy a tratar, pues, considero que el Derecho de la Seguridad Social aumenta en importancia cada día. Ruego pues, juzgar con exceso de benevolencia mi modesto trabajo.



## A- EL CONTENIDO DE LA RELACION JURIDICA DE SEGURO SOCIAL.

El Seguro Social, en su origen, se construyó sobre las ya para entonces cimentadas bases del seguro privado, adoptando las técnicas jurídico-económicas de éste; en consecuencia, la relación jurídica de Seguro Social también se apoyó en la relación jurídica del seguro privado. En efecto, ciertos caracteres se presentan comunes en ambas relaciones:

- 1) Ambas son permanentes o duraderas en el tiempo. Son relaciones de tracto sucesivo, por cuanto su contenido no se agota en la ejecución de una prestación, sino que se realizan en prestaciones sucesivas de ejecución continuada.
- 2) En ambas relaciones predomina el carácter oneroso, en cuanto la prestación futura que espera recibir uno de los sujetos no es gratuita, sino que exige una contraprestación previa o sacrificio económico en la parte asegurada.
- 3) Ambas relaciones participan de la nota de aleatoriedad, dependiendo de la incertidumbre de la verificación del riesgo (un hecho futuro, incierto e involuntario).

No obstante, las notas diferenciales entre ambos regímenes son sensibles y tienden a separarlos. La relación jurídica de seguro privado es de carácter iusprivatista, integrada, como una relación bilateral compleja, por dos obligaciones principales: el pago de las primas y el pago de la indemnización, entre las cuales existe causalidad recíproca o sinalagmaticidad, tanto de origen, como funcional o de ejecución. (1) El primero, o sinalagma de origen, se establece en cuanto al nacimiento de las relaciones, ya que ambas surgen simultáneamente de la misma fuente: del contrato; el sinalagma de ejecución se determina en cuanto que la prestación de una de las

---

(1) BORRAJO DACRUZ, EFREN. "Estudios Jurídicos de Previsión Social" Madrid 1962, pag. 17.

parte es correlativa de la prestación de la otra.

Con los antecedentes señalados, pasemos a analizar la relación jurídica de Seguro Social, a fin de determinar cuántas relaciones obligacionales la componen y si existe o no sinalagmaticidad entre ellas. La doctrina ha adoptado dos posiciones bien definidas: a) La teoría unitaria y b) la teoría escisionista (2), también llamadas de la bilateralidad y de la unilateralidad (3), respectivamente.

#### LA TEORIA UNITARIA O DE LA BILATERALIDAD.

Esta descansa principalmente en el esquema jurídico del Seguro privado, y tiene las siguientes notas fundamentales:

- 1) Los sujetos de la relación jurídica de seguro social se reducen a tres: asegurador, asegurado y asegurante. Así el asegurador asume el riesgo y se obliga a pagar la prestación al asegurado, al tiempo que el asegurante queda obligado a abonar las cuotas al asegurador.
- 2) La relación jurídica de Seguro Social se superpone sobre la relación individual de trabajo, la que sirve de presupuesto a la ley para la imposición obligatoria de la primera.
- 3) Existen dos relaciones obligacionales fundamentales: una cuyo objeto es la asunción del riesgo y el pago de la prestación, en caso de realizarse el evento; la otra, tiene como objeto el pago de las cuotas, como contraprestación por asumir la obligación de indemnización.
- 4) Entre la obligación de cotizar y la de otorgar las prestaciones hay una correlación, en el sentido que la Institución aseguradora tendrá la obligación de otorgar la prestación al trabajador asegurado solo cuando haya recibido las cotizaciones del patrono asegurante. Esta característica es propia de la relación seguro privado, con su elemento propio, la sinalagmaticidad, la cual se ha trasladado a la relación jurídica de seguridad social.

(2) BORRAJO DACRUZ, EPREN. Obra citada, Pag. 18 y sgts.

(3) ALMANSA PASTOR, JOSÉ MANUEL. "Derecho de la Seguridad Madrid, 1977, Pag.145 y sgts.

- 5) Se considera la relación jurídica de seguro social como una relación bilateral o, mejor precisada, como una relación compleja, pero unitaria, esto es formada por dos relaciones correlativas vinculadas en el nacimiento simultáneo de ambas obligaciones. (Sinalagma de origen). Se la representa como un triángulo (4) en cuyo vértice superior se encuentra la Institución aseguradora, y en los vértices inferiores al asegurado y al asegurante o patrono; que, en la base del triángulo, entre patrono y trabajador, se presenta la relación de trabajo como presupuesto legal para que se de la obligatoriedad del seguro; y en los lados restantes del triángulo se representan las obligaciones de cotización, entre patrono e Institución aseguradora, y de prestaciones, entre la misma Institución y el asegurado. Que entre estas dos obligaciones existe conexión interdependiente.

#### LA TEORIA ESCISIONISTA O DE LA UNILATERALIDAD

Esta teoría difiere esencialmente de la anterior. Su idea principal es la separación y desvinculación de las nociones jurídicas del Seguro Social respecto del seguro privado. Que la relación jurídica de Seguro Social tiene carácter especial que la diferencia fundamentalmente de la vinculación de derecho privado, propia de la relación del seguro mercantil. Señalándose las siguientes características:

- 1) La tradicional teoría de la bilateralidad reducía el número de sujetos de la relación jurídica de Seguro Social a los mismos del seguro privado: asegurante, asegurado y asegurador; en cambio la teoría más avanzada incluye como sujeto de la relación al Estado, con lo cual, se abandona el molde iusprivatista, y se encuadra entonces, dentro del derecho público, a la relación de Seguro Social.
- 2) Como consecuencia de la anterior, las relaciones de contenido, dentro del marco del Seguro Social, se multiplican, en atención a los vínculos que puedan presentarse de cada uno de los sujetos para con los demás.

---

(4) ALMANSA PASTOR, JOSE MANUEL. Obra citada, pag.147

- 3) En la relación jurídica de Seguro Social no existe sinalagmaticidad. O sea, que entre la obligación de cotizar y la obligación de prestaciones no hay reciprocidad.

PERSIANI, citado por Almansa Pastor, (5) argumenta la falta de sinalagma, tanto genético como funcional, de la siguiente manera:

No se da sinalagma originario, porque:

- a) La obligación de cotizar y la de prestaciones no nacen de un solo y mismo presupuesto. La de cotización se origina del hecho de la relación de trabajo; en tanto que la obligación de prestaciones tiene su origen en el surgimiento del daño o de la necesidad.
- b) Se presentan situaciones individuales en que existiendo la obligación de cotizar hay imposibilidad de que se produzca la necesidad y la prestación correspondiente.
- c) La obligación de cotización surge desde el comienzo de la relación de Seguro Social y la de prestación surge por la actualización del riesgo. Esto es, las dos obligaciones relacionadas no nacen al mismo tiempo.
- d) No hay reciprocidad causal en su origen entre ambas obligaciones, por cuanto la obligación de cotizar no tiene su causa justificativa de origen en la obligación de prestaciones, sino en la subordinación del interés individual al de la colectividad, con la función instrumental de lograr medios económicos para el sostenimiento de los costos de protección; y porque la obligación de prestaciones no tiene su causa de origen en la obligación de cotizar, sino en la satisfacción del interés público de protección.
- e) No se admite el sinalagma genético entre la obligación de cotización y el deber genérico de protección anterior a la realización de la necesidad, porque en este último no existe una obligación concreta y específica por parte de la Institución aseguradora.

Según el mismo autor, no se da sinalagma funcional o de

---

(5) ALMANSA PASTOR, JOSE MANUEL: Obra citada, pag. 143.

ejecución, porque:

- a) Cuando se establece la automaticidad de las prestaciones, y en el caso de otorgarse éstas, sin que haya habido previa cotización, se destruye, en forma clara, el sinalagma funcional.
  - b) No obstante que no fuera admitida la automaticidad de prestaciones, tampoco puede aceptarse la reciprocidad causal entre las obligaciones de cotizar y de prestaciones. Lo que cabe admitir, en tales casos, es que el cumplimiento de la obligación de cotizar sea un antecedente exigible para la realización de la obligación de prestaciones; más, no cabe admitir la posición inversa, o sea, que el cumplimiento de la obligación de cotizar dependa del cumplimiento previo de la obligación de prestaciones, como debería admitirse si ambas obligaciones fueran realmente recíprocas.
  - c) En último término, existen casos en que desaparece el derecho a recibir las prestaciones no obstante haber cumplido la obligación de cotizar.
- 4) Desechada la sinalagmaticidad, se concluye que las obligaciones de cotizar y de prestaciones son independientes, son obligaciones unilaterales, con funciones económico-sociales distintas. Así, mientras la obligación de cotizar se explica por su función tributaria y se hace descansar en el cumplimiento de un deber público de contribuir al financiamiento del servicio público, la obligación de prestación cumple una función asistencial y se configura como cumplimiento de un servicio público. Ambas obligaciones no tienen nexo de reciprocidad, únicamente están coordinadas entre sí por la finalidad común de satisfacer un interés social.

Las doctrinas que hemos expuesto, destacan la evolución que han sufrido los conceptos tradicionales del Seguro Social, cuyos postulados anacrónicos han sido grandemente superados, dejando a un lado la base del seguro privado, para establecer sus propias categorías jurídicas más apropiadas con su esencia. Pasemos, entonces, a tratar lo propio de la relación jurídica de Seguro Social:

## I- SUJETOS DE LA RELACION JURIDICA DE SEGURO SOCIAL

En su concepto más elemental, relación jurídica es el vínculo entre dos o más sujetos regulado por el derecho. Enfocada esta relación como obligacional, vemos que dicha normación apunta, hacia unos derechos, por un extremo, y hacia unos deberes por el otro, o sea, que los sujetos se sitúan en posiciones activas o pasivas respecto de unos deberes u obligaciones.

En la relación jurídica de Seguro Social su contenido está formado por el conjunto de derechos subjetivos, de facultades y de deberes que nacen de la situación ocupada por cada uno de sus sujetos.

La Constitución Política (6) nuestra creó el régimen de Seguridad Social de carácter obligatorio, ordenando que el sostenimiento del mismo quedaba encomendado a los PATRONOS, los TRABAJADORES y al ESTADO, quienes contribuirían mediante el pago de su cuota correspondiente.

La Ley del Seguro Social (7), con base en el ordenamiento constitucional, creó el organismo o institución encargada de realizar determinados fines de Seguridad Social, cuya denominación es "INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL".

En consecuencia, los sujetos de esta relación jurídica son: el Instituto Salvadoreño del Seguro Social o Institución aseguradora, patrono, trabajador y Estado. De la situación de estos sujetos dentro de la relación, podemos indicar que el complejo de relaciones que se producen en el Seguro Social, es el siguiente:

Institución Aseguradora y Estado  
 Institución Aseguradora y Trabajador  
 Institución Aseguradora y Patrono  
 Patrono y Trabajador.

Hemos señalado como exclusivas de la relación de Seguro Social las indicadas, en base a los derechos y obligaciones que ostentan cada uno de los sujetos de la relación, y a cau-

---

(6) Art.186 de la Constitución Política de El Salvador - 1962.

(7) Art. 4 de la Ley del Seguro Social.

sa de ésta, con los otros sujetos de la misma: por ejemplo, entre el Estado y la Institución aseguradora se produce un nexo obligacional en cuanto al pago de la aportación que legalmente le compete al Estado. Similar vínculo se dá entre Patrono e Institución aseguradora. El trabajador, como sujeto protegido, se relaciona con el Instituto asegurador, el cual debe otorgarle las prestaciones por encontrarse en una de las situaciones jurídicas presupuestas por la ley, etc.

Enseguida, mencionaremos algunas notas relacionadas con la participación de cada uno de los sujetos en la relación jurídica de Seguro Social.

EL ESTADO. Frente a las necesidades sociales el Estado ha adoptado distintas actividades. Así, el Estado liberal, situado de espaldas a la realidad social, limitaba su actividad al mantenimiento del orden público; considerando las necesidades sociales, esferas de intereses privados, se abstiene el Estado de intervenir; deja a los particulares el resolverlas con medios de corte individualista como el seguro privado, ahorro, etc. Pasamos luego a la etapa de un Estado más comprometido con el orden social, aunque de tipo conservador con postulados liberales, cuando ya no sólo desarrolla actividades administrativas policiales, sino que desarrolla una actuación de fomento para corregir la inhibición estatal; es en este lapso que debe señalarse el nacimiento de programas de Previsión; no obstante, los intereses afectados siguen a medios de satisfacción particular. Por último, llegamos a la culminación de la evolución, cuando el Estado se hace intervencionista; entonces, junto a las actividades de policía y de fomento, la administración dedica energías a actividades de asistencia o prestación, encaminadas a la satisfacción responsable de las necesidades públicas, desarrollando los correspondientes servicios públicos, entre los que destaca el de Seguridad Social. La administración entonces se convierte en social. En una nueva dimensión, el Estado se integra en la relación jurídica de seguridad social, como el sujeto que tiene un deber genérico de protección ante sus nacionales.

LA INSTITUCION ASEGURADORA.- Al llegarse a la etapa de la prestación directa del Estado, se produjo un fenómeno de asunción de funciones que hasta entonces se venían considerando privadas, y que pasan a estimarse como funciones estatales, cuya satisfacción le corresponde ineludiblemente al Estado. Sin embargo, al haber tomado el Estado un excesivo número de funciones en tan corto período de tiempo amenazó congestionar la máquina estatal y paralizar sus engranajes. Esa dificultad pudo ser soslayada mediante la creación de entes públicos instrumentales en los que se desplaza una entera función estatal. Este fenómeno se conoce como descentralización funcional y ha tenido una generosa acogida en la gestión de la seguridad social. Dichos organismos no persiguen fines de lucro, están bajo el control administrativo, su patrimonio es administrado fuera de los fondos del Estado y en su administración suelen participar los asegurados, los patronos y el Poder público. Se trata, pues, de un servicio que se desgaja del árbol de la Administración y se institucionaliza.

De conformidad con lo preceptuado en los Arts. 4 y siguientes de la Ley del Seguro Social, la Institución aseguradora nuestra es un ente colegiado que tiene personalidad, administración, competencia y fondos propios, distintos de los del Estado; puede adquirir, poseer, enajenar bienes, goza de autonomía y plena capacidad. Don Martín Fajardo (8), refiriéndose a la gestión mixta o autónoma encomendada a organismos especiales de seguridad social, dice: "En esta modalidad, los servicios de la Seguridad Social están independizados y a cargo de personas jurídicas de cuerpo colegiado. Es el caso de la mayoría de los regímenes adoptados por los países del mundo".

EL TRABAJADOR.- Es el sujeto protegido en la relación de seguridad social. El Art. 3 de la Ley del Seguro Social, en una forma amplia, establece que el régimen obligatorio del Seguro Social se aplica originalmente a todos los trabajadores subordinados, sin que importe la clase de labor que desempeñan y la forma en que se pacte la remuneración corres-

---

(8) FAJARDO, MARTIN. Derecho de la Seguridad Social. Lima 1975, Pag.246



pondiente. Luego, clarifica, que por medio de reglamentos se determinará cuando se irán incorporando al régimen del Seguro Social las diferentes clases de trabajadores. Señala además, que los trabajadores con ingresos superiores a una cantidad determinada por un reglamento, quedaban fuera del régimen de protección del Seguro Social, exclusión que recientemente se dejó sin efecto, como lo veremos más adelante.

En nuestro régimen de Seguridad Social, los sujetos que se hallan cubiertos o protegidos por el Seguro Social, son los trabajadores dependientes o subordinados en general. Pero no todos ellos, porque se han establecido criterios de admisión fundamentados en la debilidad económica de algunos, por cuanto su incorporación al régimen supone una excesiva carga y desequilibrio para la Institución aseguradora; también se venían rechazando a aquellos trabajadores con altos ingresos, en quienes se presumía su autosuficiencia para costearse todas sus necesidades.

En países de mayor desarrollo, el campo subjetivo de la seguridad social está constituido por la realización del principio de universalidad, en el cual queda comprendida toda la población del país. En este caso, se dejan a un lado criterios profesionales y de situación económica, por carecer de valor para la protección, siendo suficiente la calidad de ciudadano o de residente para convertirse en sujeto protegido. Por ejemplo Nueva Zelanda, desde 1938, ha introducido el principio de universalidad subjetiva para todo el sistema de Seguridad Social. Nuestro sistema de Seguridad Social, todavía lejos de la realización del principio de universalidad subjetiva (9), al cual aspiramos, continúa evolucionando mediante la extensión a nuevos sectores de actividad, por la admisión de nuevas categorías profesionales, etc., dependiendo del progresivo crecimiento de la situación económico-fi-

---

(9) "El desideratum de la Seguridad Social radica en el principio de la Universalidad, que trata de acoger cada vez a mayor número de personas dentro de sus lazos de protección, hasta llegar a la población entera, sin distinción de sexo, nacionalidad, raza profesión, clase social o económica." FAJARDO MARTIN. Obra citada. Pag. 109.

nanciera del país, único medio de aproximarse a dicha universalidad.

Este sujeto de la relación jurídica de Seguridad Social ha sido designado con distintos términos: Trabajadores, Asegurados, Sujetos incluidos en el campo de aplicación, Afiliado, Cotizante, Beneficiario, Pensionista, etc.; algunos de ellos limitados, otros inadecuados, los cuales vamos a desechar, para quedarnos con los más idóneos: trabajador, asegurado, sujeto protegido, por considerar que se ajustan al ámbito y función que dichos sujetos cumplen en la mencionada relación jurídica.

En cuanto al término sujetos protegidos, queremos aclarar que éste comprende, no sólo los que se encuentren en la situación presupuesta por la ley para la aplicación imperativa de las cargas legales, sino que han de considerarse también a quienes ostentan situación subjetiva en la relación como la cónyuge o compañera de vida, los beneficiarios y pensionados.

EL PATRONO. En el contrato individual de trabajo, una persona natural se compromete a ejecutar, en forma subordinada, una obra o a prestar un servicio a otra, quien se lo dirige y se lo remunera. Este último se denomina patrono. (Art.17 Código de Trabajo).

Don Guillermo Cabanellas (10) nos da el siguiente concepto de patrono: "quien emplea remuneradamente y con cierta permanencia a trabajadores subordinados a él". Como sinónimos de la palabra se utilizan los términos de patrón, principal, empresario, dador de empleo, dador de trabajo, acreedor de trabajo, etc.

Señala el mismo autor, "como conceptos de la doctrina, MADRID, en el concepto vulgar y amplio, entiende por patrono la persona natural o jurídica dueña o propietaria de una explotación agrícola o comercial, donde se presta un trabajo por otras personas". Continúa: "A juicio de GIDE, se designa con el nombre de patrono, o mejor dicho de empresario, a quien disponiendo de un instrumento de producción - tierra o capital -, demasiado considerable para poderlo poner en

(10) CABANELLAS, GUILLERMO, Diccionario de Derecho Usual -4 Tomos.

actividad con su trabajo personal, lo hace productivo mediante el obrero asalariado".

Para dejar mejor establecida la razón de la presencia del patrono en la relación jurídica de Seguro Social, pasamos a transcribir unos párrafos que reseña don Mario de la Cueva (11) al estudiar la responsabilidad por los riesgos de trabajo, y que bien cabe aplicar en nuestro estudio: "La creación de los seguros sociales implicaba una segunda decisión, que era el señalamiento de la manera cómo se obtendrían los elementos pecuniarios necesarios para el funcionamiento del sistema: la solución fue en su tiempo un prodigio renovador, pues se construyó sobre la base de que la sociedad, representada por el Estado y la economía, representada por el trabajo y el capital, debían contribuir al aseguramiento de los riesgos susceptibles de producir la disminución o la pérdida de la aptitud para el trabajo, entre cuyos riesgos se encontraban no solamente los accidentes y enfermedades que tomaban su causa en el trabajo, sino también los riesgos naturales, como la maternidad, la vejez, la invalidez y la muerte, que arrojaba a la familia a la miseria; fue una solución con la que se creó una reparación social despersonalizada, y ya no una individualizada por los actos de cada empresario".

## II - AFILIACION

En párrafos anteriores, al tratar del contenido de la relación jurídica de Seguro Social, señalamos que tanto la doctrina de la bilateralidad como la de la unilateralidad, centraron su atención en las obligaciones de cotización y en la de prestación. La primera, las concebía unidas por un nexo de recíproca interdependencia; en tanto, la segunda, las configura independientes, sin vínculo sinalagmático entre ellas. En consecuencia, según la doctrina de la bilateralidad, la relación jurídica de Seguro Social se constituye en el momento en que surge la obligación de cotizar, o sea, cuando se producen los presupuestos de hecho (comien

---

(11) DE LA CUEVA, MARIO. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. Editorial Parrúa, S.A. México 1972, Pag.115

actividad con su trabajo personal, lo hace productivo me  
diante el obrero asalariado".

Para dejar mejor establecida la razón de la presencia del patrono en la relación jurídica de Seguro Social, pa  
samos a transcribir unos párrafos que reseña don Mario de la Cueva (11) al estudiar la responsabilidad por los riesgos de trabajo, y que bien cabe aplicar en nuestro es  
tudio: "La creación de los seguros sociales implicaba una segunda decisión, que era el señalamiento de la manera có  
mo se obtendrían los elementos pecuniarios necesarios para el funcionamiento del sistema: la solución fue en su tiem  
po un prodigio renovador, pues se construyó sobre la base de que la sociedad, representada por el Estado y la econo  
mía, representada por el trabajo y el capital, debían con  
tribuir al aseguramiento de los riesgos susceptibles de producir la disminución o la pérdida de la aptitud para el trabajo, entre cuyos riesgos se encontraban no solamente los accidentes y enfermedades que tomaban su causa en el trabajo, sino también los riesgos naturales, como la ma-  
ternidad, la vejez, la invalidez y la muerte, que arrojaba a la familia a la miseria; fue una solución con la que se creó una reparación social despersonalizada, y ya no una individualizada por los actos de cada empresario".

## II - AFILIACION

En párrafos anteriores, al tratar del contenido de la relación jurídica de Seguro Social, señalamos que tanto la doctrina de la bilateralidad como la de la unilateralidad, centraron su atención en las obligaciones de cotización y en la de prestación. La primera, las concebía unidas por un nexo de recíproca interdependencia; en tanto, la segunda, las configura independientes, sin vínculo sinalagmático en  
tre ellas. En consecuencia, según la doctrina de la bila  
teralidad, la relación jurídica de Seguro Social se consti  
tuye en el momento en que surge la obligación de cotizar, o sea, cuando se producen los presupuestos de hecho (comien

---

(11) DE LA CUEVA, MARIO. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. Editorial Parrúa, S.A. México 1972, Pag.115

zo de una actividad laboral) que por imperativo legal conllevan el aseguramiento del trabajador. En cambio, para la doctrina de la unilateralidad, siendo que la obligación de cotización es independiente de la obligación de protección, la relación de seguro social nace cuando surge el deber de satisfacer las prestaciones, o sea, cuando sobreviene el evento productor de necesidad.

En verdad, lo que ambas doctrinas califican de constitución de la relación de seguro social, es el nacimiento o constitución de las obligaciones específicas de cotización y de prestaciones. En cuanto a la obligación de afiliación, ambas teorías la consideran como simple trámite burocrático, como obligación extraña a la relación jurídica de Seguro Social.

La doctrina española según cita del autor Almansa Pastor (12) formuló varias definiciones: SANCHEZ MONIS la consideraba como "acto jurídico formal por virtud del cual se determina de modo concreto la afección de los individuos o entidades comprendidas en el campo de aplicación a los seguros sociales". GRANELL RUIZ, como "incorporación al Seguro Social en calidad de sujeto adscrito, por hallarse comprendido en el campo de aplicación del mismo". BORRAJO DACRUZ, "como acto administrativo por el que se reconoce a una persona la condición de asegurado en un Seguro Social, de acuerdo con lo establecido en una ley."

### III. OBLIGATORIEDAD DE LA AFILIACION

Nuestro ordenamiento concibe la relación jurídica de seguridad social, como una relación compleja, compuesta por otras relaciones jurídicas subordinadas e instrumentales, cuyo objeto son las obligaciones legales de afiliación, cotización y protección. Que la relación de afiliación está inmersa dentro de la relación principal y con

(12) ALMANSA PASTOR, JOSE MANUEL. Obra citada, Pag.412

función constitutiva de ésta; esto es así porque no hemos alcanzado aún el sistema de una Seguridad Social asistencial, que descansa en el postulado de que todo individuo en situación de necesidad tiene derecho a protección igualitaria, hasta que se produzca la situación de necesidad para que se le procuren los medios suficientes para su satisfacción, o sea, que la relación protectora se constituye automáticamente, sin condicionamiento alguno. En cambio, nuestro sistema de seguridad social es de tipo contributivo, en el cual su ámbito de protección es restringido, se hace necesario establecer, paralelamente a la constitución de la relación jurídica de Seguridad Social, controles que permitan conocer en todo momento quiénes son los sujetos protegidos y obligados por su régimen.

### 1. SUJETOS

Como sujetos de la relación jurídica de afiliación tenemos al patrono o afiliante, al trabajador o afiliado y a la Institución aseguradora o afiliador.

El Capítulo III del Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social se encarga de regular la relación jurídica de afiliación, disposiciones normativas complementadas por un específico Reglamento para Afiliación, Inspección y Estadística del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

### 2. OBJETO

Como objeto de la relación jurídica de afiliación podemos señalar, todos los actos administrativos a través de los cuales se verifica el control de los sujetos protegidos por el régimen de Seguridad Social contributivo, en razón de que dicho sistema no se extiende a la totalidad de la población activa del país.

### 3. REGIMEN LEGAL DE LA AFILIACION

A grandes rasgos señalaremos cómo se verifican la inscripción patronal y la afiliación de los trabajadores que quedan adscritos al régimen del Seguro Social salvadoreño:

En primer lugar, es preciso señalar que el responsable o principal obligado es el patrono; de donde resulta que éste sea el único responsable de la falta de afiliación frente a las necesidades de sus trabajadores. (13).

Para cumplir con esa relación de afiliación, el patrono dispone de un plazo de cinco días para inscribirse como tal en el Instituto, plazo que se cuenta a partir de la fecha en que asuma esa calidad. También está obligado principalmente a inscribir a los trabajadores a su servicio que queden incluidos en el campo de aplicación legal, en el término de diez días, a partir de la fecha en que se inicie la relación laboral. Esta última es a la que se le conoce como relación jurídica de afiliación.

El procedimiento de afiliación se puede descomponer en dos actos unilaterales:

- a) la presentación de los avisos de inscripción al Instituto por parte del patrono, que podemos denominar solicitud del afiliante; y,
- b) la resolución que sobre dicha solicitud acuerde el Instituto asegurador, que denominamos reconocimiento de la Institución afiliadora.

La Institución aseguradora proporciona los formularios oficiales en que deben registrarse los datos necesarios para la identificación del trabajador, registro de sus beneficiarios, etc.; datos que el trabajador está obligado a proporcionar a su patrono para el cumplimiento de la responsabilidad de éste, quien verificará los mismos con los documentos legales correspondientes, tales como: certificaciones de partidas de nacimiento, de matrimonio, cédula de identidad personal, carnet de extranjero residente, etc.

El aviso de inscripción del trabajador, como ya lo expresamos, ha de presentarlo o remitirlo el patrono a la Institución, en el plazo máximo de diez días, contados a partir de la fecha de iniciación del trabajo.

---

(13) Art. 16 del Reglamento para Afiliación, Inspección y Estadística del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

El reconocimiento supone la aceptación por parte del Instituto del derecho a ser afiliado, y se produce como respuesta a la solicitud del patrono o afiliante. La admisión o rechazo debe realizarse en el plazo de quince días siguientes a la fecha de recepción del aviso.

En párrafos anteriores señalamos al patrono como afiliante obligado o principal. Su deber de solicitar la afiliación constituye un ejemplo típico de las obligaciones administrativas impuestas a los particulares respecto del funcionamiento de los servicios públicos, constituyendo, en síntesis, una obligación legal. De esta manera los patronos se convierten en órganos auxiliares del órgano administrativo. El obligado a solicitar la afiliación sustituye así al cuerpo enorme de Inspectores que serían necesarios para que la obligatoriedad del Seguro Social fuese una realidad. A la vez, con ello se explica que la solicitud del afiliante, no tiene efecto constitutivo, porque la voluntad del particular pone en movimiento el mecanismo administrativo, pero es la Institución la que produce siempre el efecto jurídico.

De lo dicho, podemos advertir que el sujeto activo de la obligación legal de solicitar la afiliación es la Institución aseguradora. En cuanto al sujeto pasivo, el Art.7 del Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social ordena que a los patronos compete afiliar a sus trabajadores; más, el Art. 3 del Reglamento para Afiliación, Inspección y Estadística del Instituto Salvadoreño del Seguro Social establece que en caso el patrono no cumpla con la obligación de afiliar a su trabajador, éste tiene el derecho de acudir al Instituto solicitando su inscripción, proporcionando los datos correspondientes. El sujeto pasivo es, pues, el patrono, no el trabajador. Este, simplemente tiene una facultad para lograr la actuación administrativa de la Institución aseguradora cuando el patrono no cumpla con su obligación.

En último término, cabe mencionar la afiliación de oficio realizada por el Instituto, cuando compruebe la inobservan-



cia de la obligación patronal (Art. 17 del Reglamento para Afiliación, Inspección y Estadística del Instituto). Esta facultad concedida a la Institución aseguradora, no exime, en manera alguna al patrono de cumplir con su obligación legal de afiliar a sus trabajadores, por ser el responsable directo ante el sujeto activo de dicha obligación.

#### IV. INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACION DE AFILIACION

El incumplimiento, por parte del patrono, de la obligación legal de afiliación, constituye un ilícito derivado de la relación jurídica de Seguridad Social, que conlleva su correspondiente sanción administrativa. El Art. 13 del Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social, establece que los patronos que incumplan las disposiciones normativas que regulan la afiliación de sus trabajadores sujetos al régimen, incurren en una multa, que impone la Dirección General del Instituto, cuyo monto oscila entre diez y doscientos colones.

Más, conviene precisar que ese incumplimiento patronal de la obligación de afiliación, presenta una doble faceta. Por un lado, como deber del patrono de carácter administrativo, impuesto por normas de seguridad social, constituye un deber legal cuya observancia interesa a la Institución Administrativa, cuya falta de cumplimiento produce una infracción administrativa sancionable. Por otro lado, y frente al trabajador, constituye una obligación legal propia de la relación de seguridad social, cuyo incumplimiento supone un claro perjuicio al trabajador, por cuanto, las Instituciones aseguradoras para asumir las responsabilidades, reclaman el cumplimiento previo de esa obligación.

Ya con anterioridad habíamos indicado que por el propio carácter contributivo de nuestro sistema de seguridad social, se ha necesitado involucrar al patrono en la relación jurídica, detrayendo de él unas cotizaciones e instándolo al cumplimiento de ciertos deberes de carácter administra-

tivo. Ahora bien, estos deberes impuestos legalmente se justifican por medio de su responsabilización en la protección de las necesidades de sus trabajadores, responsabilización que es legal y se satisface mediante su traslado a la Institución aseguradora. Pero para que ese desplazamiento surta el efecto deseado, la ley le impone unas obligaciones en sede de relación jurídica (afiliar al trabajador, pagar la cotización, etc.) La inobservancia de dichas obligaciones legales impide el desplazamiento de la responsabilización, por lo que, en consecuencia, la responsabilidad protectora permanece en el ámbito patronal.

La afiliación es una responsabilidad del patrono frente a la Institución aseguradora. La no afiliación puede engendrar responsabilidad ante el propio trabajador por el perjuicio que puede ocasionarle, si reparamos que la afiliación no tiene efecto retroactivo (14), pues cuando el riesgo ya se ha producido, la Institución aseguradora, al descubrir la no afiliación a la vez que niega otorgar las prestaciones al trabajador, tampoco acepta el cumplimiento de dicha obligación con efecto retroactivo, aunque sí puede exigir el pago de las cuotas debidas con sus recargos correspondientes. Queda por establecer la responsabilidad civil que guarda el patrono frente a su trabajador, por los daños y perjuicios que le produzca su no afiliación.

El Art. 16 del Reglamento para Afiliación, Inspección y Estadística del Instituto Salvadoreño del Seguro Social nos da la razón al prescribir: "Además de las sanciones establecidas en este Reglamento, los patronos serán responsables de los daños y perjuicios causados al asegurado o a sus beneficiarios por falta de su cumplimiento a las disposiciones del mismo".

---

(14) Art. 14 del Reglamento para Afiliación, Inspección y Estadística del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

## B) LA OBLIGACION JURIDICA DE COTIZACION

### I- CONSIDERACIONES GENERALES

Al llegar a la etapa del Estado intervencionista, como ya lo indicamos anteriormente, éste remodela las técnicas del seguro privado y establece los seguros sociales como mecanismos específicos de protección. Pero se presenta una primera y gran dificultad, la insuficiente capacidad contributiva de los propios asegurados, los trabajadores. Resulta necesario, entonces, recurrir a la contribución patronal, cuya justificación se establece en la responsabilización por los riesgos de los trabajadores a su servicio. Esta responsabilidad se traslada obligatoriamente al Instituto de Seguro Social a cambio del pago de una cuota legal.

Antes de pasar a tratar específicamente sobre la relación jurídica de cotización, permítasenos decir algunas palabras relativas a las diversas formas de financiamiento que se han propuesto para el sostenimiento de los Seguros Sociales. Estas se han agrupado en tres bien definidas tendencias:

a) ESCUELA LIBERAL. Esta propugna que para el sostenimiento de la Institución de Seguridad Social se busque únicamente la coordinación de esfuerzos entre los trabajadores y patronos, con la exclusión del Estado, pues no es conveniente, desde ningún punto de vista, darle a este último ingerencia en la administración del sistema.

b) ESCUELA SOCIALISTA. Que plantea la tesis de la participación tripartita en el sostenimiento de las obligaciones, asignando a cada parte, Estado, patronos y trabajadores, una cuota justa y proporcionada a la situación que ocupen dentro de la sociedad y en la responsabilidad que tienen en los destinos de la comunidad.

c) ESCUELA CRISTIANA. Descansa en el siguiente criterio, que los aportes deben ser hechos de acuerdo con la función de potencialidad económica de los individuos.

El sistema tripartito, sin ser de carácter universal, es el que la mayoría de los países han adoptado para el financiamiento de regímenes de esta naturaleza, pues, por la forma en que es repartida la contribución resulta ser el más apropiado y más justo.

Este sistema descansa en razones o beneficios que importan a las tres partes contribuyentes: 1) Para los trabajadores, representa una mejor situación económica y, a la vez, la liberación de la incertidumbre del futuro; 2) En cuanto respecta al sector patronal, cumple éste un deber de justicia y, por otra parte, se evita conflictos con sus trabajadores, lo que en esencia redundaría en su propio beneficio, porque el trabajador inconforme o insatisfecho rinde menos y no emplea toda su voluntad y capacidad en las tareas que se le asignan; 3) El Estado también se beneficia con este sistema, puesto que al no producirse problemas laborales, ni convulsiones sociales, la economía del país se incrementa elevándose en consecuencia, el nivel económico y cultural de sus habitantes.

Las doctrinas del Seguro Social conforman la obligación de cotizar como la relación que vincula al patrono (asegurante) con el Instituto de Seguro Social (asegurador), contrastada a la que liga al asegurador (Instituto) con el sujeto protegido (asegurado). Recordemos, que la más tradicional, apegada fuertemente a la configuración del seguro privado, sostiene la sinalagmaticidad o interdependencia recíproca entre la obligación de cotizar y la obligación de proteger o de prestaciones; en cambio, la más progresiva, las independiza, tanto en su origen como en sus respectivos desarrollos.

Ya lo expresamos anteriormente que la relación jurídica de Seguridad Social, que vincula al Estado y a los sujetos protegidos, se integra e instrumenta a través de otras relaciones simples y subordinadas por medio de las cuales se consigue el fin perseguido por la relación. Pues bien, una de esas relaciones subordinadas e instrumentales es la de cotización, sin la que el sistema de seguridad social contributiva carece de razón de ser y sin la cual la relación

principal de seguridad social pierde parte fundamental de su contenido. Solo mediante el paso del sistema contributivo a uno de Seguridad Social asistencial, ha de suponer la desaparición de la relación de cotización, ya que los recursos financieros e ingresos se habrán de obtener por medios impositivos genéricos. En nuestro sistema de Seguro Social, y mientras se mantenga la contributividad, la relación obligatoria de cotización constituye parte esencial de la relación jurídica de Seguridad Social, con estructura propia, sujetos, objeto, nacimiento, desarrollo y extinción particulares.

#### 1. SUJETOS

En cuanto a los sujetos, conviene reparar que en los cotizantes tenemos: a) los que son obligados y b) los que son responsables; también se consideran sujetos de la presente relación, los perceptores de la cotización, o sea, aquellos en cuyo favor la ley impone la obligación de cotizar.

##### a) OBLIGADOS

Como sujetos obligados a cotizar tenemos a patronos y trabajadores conjuntamente, en este caso la cuota se integra en dos aportaciones, correspondientes cada una a cada sujeto obligado. La obligación de aportación patronal, que constituye la mayor parte de la cuota total, se justifica por la necesidad de engrosar los recursos financieros de la Institución y se explica jurídicamente, como ya lo indicamos, por la previa responsabilización impuesta legalmente al patrono por las necesidades de los trabajadores. La obligación de aporte de los trabajadores, que es la parte menor del total, se justifica por ser ellos los principales beneficiados.

La aportación de los trabajadores configura una obligación legal soportada por éstos frente a los empresarios. Pero repárese que la obligación legal de los trabajadores surte efectos única y exclusivamente ante los patronos y no ante la Institución de Seguridad Social, la cual es el suje

to receptor de las cuotas, ante quien los efectos de esa obligación resulta extraña. En tal sentido puede decirse que se trata de una obligación secundaria de la de cotización y que pertenece a una relación interna entre el patrono y el trabajador.

b) RESPONSABLES

Se plantea el problema cuando la cuota consta de dos aportaciones y son obligados conjuntamente a ella el patrono y el trabajador. Desde una perspectiva teórica, puede pensarse en la fragmentación de la cuota en dos aportaciones, estimando responsable a cada sujeto obligado de su respectiva aportación. Pero, nuestro ordenamiento no lo establece en tal sentido, sino que determina un único responsable: el patrono.

Como responsable único y directo de la cotización (1), el patrono adopta una doble posición subjetiva, frente al Instituto receptor y frente a sus trabajadores.

a) Frente a la Institución de Seguridad Social, el patrono es el sujeto responsable del cumplimiento de la cotización, debiendo remitir la cuota total que comprende la propia y la de sus trabajadores. De donde se concluye que el trabajador no es responsable del cumplimiento de la obligación, ni siquiera en lo que respecta a su aportación. Ello quiere decir que como sujeto cotizante, el trabajador no mantiene relación directa con el Instituto receptor, sino una vinculación indirecta a través del patrono. Como ventajas de la responsabilidad única directa se señalan: 1) la simplificación administrativa, que evita el doble procedimiento de recaudación y unifica el acto de percepción; 2) por la garantía del crédito que asegura la solvencia de los deudores, pues, siempre es más fácil hacerlo efectivo del patrono que de los trabajadores.

b) Frente a los trabajadores, el patrono puede descontarles, al hacer efectivas las remuneraciones, la aporta-

---

(1) Art. 33 incs. 2° y 3° de la Ley del Seguro Social.

ción que a ellos les corresponde, en el entendido que si no las descuentan en ese momento y acto, no puede hacerlo con posterioridad, quedando dichas aportaciones a su cargo solamente.

### c) SUJETO PERCEPTOR

El sujeto receptor de las cuotas es el Instituto de Seguridad Social, percepción que verifica mediante la recaudación cuyo control a él solo corresponde.

Para explicar el derecho o facultad de dichos Institutos a percibir las cuotas, las doctrinas se dividen, así: 1) La que coloca a la relación de cotización en la esfera jurídico-privada, considera que el Instituto receptor cumple la misma misión que las aseguradoras mercantiles, es decir, que percibe las cuotas en compensación a la asunción de los riesgos, así como en el seguro privado se reciben las primas. 2) La doctrina que sitúa la relación de cotización en el derecho público, como una relación tributaria, asignan a las Instituciones de seguridad social, un poder impositivo delegado por el Estado, o lo conciben como una limitación al poder del Estado, otorgando a dichas Instituciones la misión estricta de recaudar y administrar los fondos percibidos.

## 2. OBJETO: LA CUOTA

El objeto de la relación jurídica de cotización lo constituye la cuota o suma de dinero, legalmente establecida, que los cotizantes deben enterar al Instituto, del Seguro Social. Su fundamento se ha concebido como una contribución impuesta por la ley al costeamiento financiero de las cargas de la seguridad social.

Para concluir con estas Consideraciones Generales, aludiré, en forma somera, al problema que se plantea sobre la determinación de la naturaleza jurídica de las cotizaciones del seguro social.

Los tratadistas BARETTONI, SANCHEZ PIÑA, BRUXELLES citados por don EFREN BORRAJO DACRUZ (2); ALONSO OLEA, - CARNELUTTI, DE LITALA, SANTORO, PERSIANI, LEVI SANDRI, - algunos de los citados por don JOSE MANUEL ALMANSA PASTOR. (3), son autores que han expresado sus particulares soluciones relativas a la naturaleza jurídica de las cotizaciones.

El maestro BORRAJO DACRUZ clasifica las opiniones - dadas al respecto en dos grupos: a) Tesis no jurídicas, por cuanto atienden a criterios económicos o financieros, sobre la incidencia de la carga que la cuota representa; b) Tesis jurídicas, que comprenden las construcciones - clásicas (que la asimilan a la primera), como la más moderna (que la concibe como tributo, en alguna de sus clases, impuesto, tasa, contribución especial, exacción parafiscal).

Nosotros vamos a utilizar un criterio de ordenación con base en las dos grandes divisiones del derecho:

- 1) Teorías IUSPRIVATISTAS: que incluye la teoría del salario de previsión en sus dos modalidades de salario actual o salario diferido; y la teoría que asimila - las cotizaciones a una prima de seguro mercantil.
- 2) Teorías IUSPUBLICISTAS: que califican la cotización - como: impuesto, tasa, contribución de mejora o exacción parafiscal.

#### TEORIAS DE DERECHO PRIVADO

Cuando la doctrina se planteó, por vez primera, el problema de la naturaleza jurídica de las cotizaciones, las categorías jurídicas en apariencia más próximas a - las cotizaciones eran el salario y las primas de seguro;

---

(2) BORRAJO DACRUZ, EFREN: Obra citada pág. 73

(3) ALMANSA PASTOR, JOSE MANUEL: obra citada págs. 439 y stes.



de allí que se considerará lógico su inclusión en alguna de dichas figuras.

Teoría del Salario Diferido. La asimilación de las cotizaciones de seguridad social al salario se funda en argumentos económicos. El patrono, se dice, no paga al trabajador el salario al cual tiene derecho, integralmente; una parte es afectada a las Instituciones de seguridad social para asegurar la subsistencia del trabajador víctima de un riesgo. La cotización representaría una especie de "salario diferido" porque él no le es pagado inmediatamente al trabajador.

Teoría del Salario Actual. Esta tesis tiene numerosos seguidores en Italia. Dicha concepción asigna a las cotizaciones un carácter retributivo, configurándola no como un salario diferido, sino como una cuota de salario actual. La cual se explica de la siguiente manera: por la prestación de trabajo el patrono está obligado a pagar directamente al trabajador una cuota, la cual constituye retribución en todo sentido, más otra cuota que también el patrono está obligado, por ley, a destinar para el trabajador, con fines de seguridad social, y esta cuota, no obstante participar de la naturaleza de la retribución, se separa de ésta y no se comprende en ella para ningún efecto.

Teoría de la Cuota como Prima de Seguro. Según esta concepción la cotización conjunta del asalariado y del patrono constituye una prima que se paga a nombre del asegurado y cuya naturaleza y efectos son semejantes a los de la prima que se paga a una Compañía de Seguros, salvo que el Seguro Social es obligatorio y las condiciones de la póliza están fijadas por la ley.

CRITICAS: El trabajador en ningún momento es acreedor de cotizaciones, es un acreedor de prestaciones de seguro, en el cual el deudor es el Instituto, no el patrono.

El trabajador dispone de un crédito: su salario, de donde le será descontada su contribución al régimen del seguro social; pero el trabajador no tiene en modo alguno el poder de exigir el pago de la contribución patronal. Por otra parte, el crédito que tiene el trabajador a las prestaciones, no es un crédito de salarios, su exigibilidad se difiere hasta que se produce una eventualidad determinada, y tiene por deudor un servicio público. De admitir la asimilación de la cotización de seguro social a la prima del seguro mercantil, estaríamos en una solución meramente contractualista, lo cual es incompatible con el fundamento y fines de la relación jurídica de seguridad social, con la garantía para el trabajador que el Estado persigue mediante los seguros sociales. Una última crítica, esencial por cierto, que la prima (del seguro mercantil) se debe cuando el asegurador asuma el riesgo, y viceversa, el asegurador mantiene su garantía cuando se cumpla la obligación de pagar la prima, o dicho en otras palabras, la prima es la contraprestación económica de la obligación de cubrir el riesgo del asegurador. Existe entre ambas obligaciones una completa interdependencia jurídica. En cambio, la cotización de seguro social no es la contraprestación económica de la obligación de prestaciones que asume el Instituto del seguro social, ya que dicha institución mantiene el pago de las prestaciones aun cuando no se cubra la cotización debida.

#### Teorías de Derecho Público

Del examen precedente hemos concluido que ninguna de las tesis IUSPRIVATISTAS sirve para determinar la naturaleza jurídica de las cotizaciones; por ello, vamos a examinar las soluciones doctrinarias que asignan un carácter tributario o fiscal a las cotizaciones de seguridad social.

En efecto, una prestación pecuniaria como la cotización

que por obligación legal un sujeto paga a un ente público, con el fin de contribuir a la formación de un fondo económico para el financiamiento de un servicio público, no es otra cosa que una obligación tributaria.

Los tributos, cuyo carácter publicístico nadie discute, y dentro de los cuales consideramos incluidas a las cotizaciones del seguro social, son conceptuados como "una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho público".  
(4)

La dificultad consiste en determinar en cual de las tres reparticiones clásicas de los tributos: impuesto, tasa, contribuciones especiales, puede incluirse las cotizaciones. Otro sector doctrinal pretende independizar la de las figuras tradicionales del Derecho Financiero, y le asigna naturaleza específica de "ingreso público especial", más, dicha especificidad no es de tal magnitud que permitan excluirla de las referidas figuras tributarias, sino por el contrario el progresivo avance de la seguridad social aconseja su acercamiento.

-EL IMPUESTO. Un régimen de seguridad social contributiva recurre a la cuota, que se diferencia del impuesto, en que aquélla se circunscribe a ámbitos profesionales, en tanto el impuesto mira a la generalidad impositiva; en que la cuota se determina sobre salarios, en cambio el impuesto se determina sobre la capacidad económica del sujeto afectado; en que la cuota está afecta al fin concreto de la seguridad social de ámbito determinado, en cambio el fin impositivo tiene un destino general o indeterminado.

-LA TASA, concebida como contraprestación debida por el disfrute de un servicio público personalmente determina-

---

(4) GIULIANI FRONROUGE, CARLOS: "DERECHO FINANCIERO".  
Edic. Depalma; Buenos Aires, 1962, Tomo I, pág. 255.

ble, no concuerda con la cuota de seguridad social, no obstante que se les asimila y con mayor insistencia en cuanto a la aportación del trabajador, por cuanto, la tasa se paga por la utilización voluntaria de un servicio público, mientras que la cuota de seguro social es obligatoria; la aportación patronal no supone la contrapartida del disfrute de un servicio público, como tampoco lo es la aportación del trabajador cuando éste no disfruta de prestaciones.

-LA CONTRIBUCION ESPECIAL, que se la define como exacción coactiva de un beneficio especial que la actividad pública produce incidental o accesoriamente a un particular, tampoco explica con suficiencia la naturaleza de la cotización, la cual es debida por una actividad pública cuyo fin es la seguridad social.

Una tesis más reciente califica la cuota como EXACCION PARAFISCAL, sostenida por los que consideran las Instituciones de Seguro Social como entidades estatales autónomas. En tal sentido, la parafiscalidad implica que tales ingresos no se integran en los presupuestos del Estado, ni se administran por éste, sino en los presupuestos de organismos autónomos, a quien corresponde su administración.

En conclusión, cabe considerar en la cotización de seguridad social la naturaleza jurídica de la exacción parafiscal, pero con un régimen jurídico propio y específico.

## II - CONCEPTO Y CLASES

El Seguro Social obligatorio sólo puede cumplir su misión si dispone de recursos económicos que le permitan hacer frente a las múltiples obligaciones que le corresponden en interés de la salud y de la seguridad económica de los asegurados y de sus familias.

De tales recursos el principal es la cotización, a la cual hemos denominado más arriba, cuota de seguridad social, y consiste en el importe de las cantidades que - como obligaciones sociales aportan los patronos y trabajadores con carácter permanente, y los que el Estado destina para el sostenimiento y financiación de los expresados seguros.

La palabra cotización se deriva del verbo cotizar, cuya raíz está en el adjetivo latino de tres terminaciones "Quotus", "Quota", "Quotum", que significa porción, cuanto, indicando en su acepción una idea de "cantidad o parte de una cosa".

Sin embargo, los términos cotización y cotizar no son conocidos por la Real Academia de la Lengua sino en referencia a las operaciones bursátiles, como término comercial, dándole el significado de "publicar en la Bolsa el precio de los valores o valores que tienen curso público", indicando asimismo que el femenino cotización es "la acción y efecto de cotizar".

La terminología de la seguridad social, que debido a su novedad y por ser materia en pleno período de elaboración, no se caracteriza por su precisión ni por su rigor técnico; más en cuanto al vocablo cotización pueden señalarse dos acepciones:

- a) Como uno de los elementos o recursos económicos del seguro social, la cotización se identifica con la "CUOTA"; en tal sentido se conceptúa como "la cantidad de dinero con que deben contribuir a los Seguros Sociales el Estado, los patronos y los trabajadores - asegurados".
- b) La cotización, como acto jurídico, se identifica con el pago de la cuota, empleándose para señalar la acción o el hecho de abonar la correspondiente cuota y puede conceptuarse como "el acto de que se sirve el Seguro Social para la obtención de sus recursos econó

micos más importantes, que de esta forma se asimila y confunde con el procedimiento recaudatorio establecido por la ley para que aquella pueda hacerse efectiva".

En los textos legales reguladores de las Instituciones de seguridad social de diversos países latinoamericanos pueden verse cómo los recursos del seguro provienen de "aportaciones", "aportes", "contribuciones", "cotizaciones", "imposiciones", "primas", etc.

A continuación, en el cuadro siguiente detallaré - las expresiones más frecuentes usadas en los textos legales de diferentes países:

EXPRESIONES	PAISES
Aporte	Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba (aportación), Chile, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay.
Contribución	Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, México, Perú y Uruguay.
Cotización	Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.
Cuota	Argentina, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.
Imposición	Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay y Perú.

#### CLASES DE COTIZACION

##### CUOTA DEL ESTADO

El fundamento para que el Estado aporte su cuota a la Seguridad Social, se hace consentir en que éste es el representante de la sociedad, y como tal, le corresponde prevenir y reparar los daños y males de que son víctimas sus miembros; en consecuencia, si no toma totalmente a su cargo esa función, justo es que contribuya con una parte

de sus recursos económicos, a la solución de dichos problemas sociales. No se concibe, en la civilización actual, un Estado que sea simple observador, despreocupado, que no le importe la situación económica y social de sus nacionales; por el contrario, y basado en el principio de la solidaridad social, debe contribuir al sostenimiento de la seguridad social, dado que dentro de la teleología estatal se encuentra el realizar la justicia y el bien común. NETTER justifica la contribución del Estado (5), de la siguiente manera: "Con la participación Estatal se provee un medio de realizar una solidaridad más extendida, por cuanto los recursos son obtenidos de toda la nación. El Estado cumple funciones que tienen el mismo fin de la seguridad social y ésta colabora con los fines del Estado en orden al bienestar general, a la salubridad pública, prevención de riesgos, higiene, etc., liberando al Estado de cuantiosos gastos que debiera realizar".

La Seguridad Social es un medio de alcanzar la paz social contribuyendo al establecimiento de la justicia social. También se argumenta a favor de la contribución del Estado, señalándolo como una manera, como un medio de que éste pueda participar en la administración de los seguros sociales; más cabe insistir, en contra de este punto de vista, que contribuya o no el Estado, no puede estar totalmente ajeno a la vigilancia y control de las Instituciones encargadas del Seguro, función que puede ejercitar participando en la gestión administrativa, al igual que los afiliados y patronos, o ejerciendo alguna especie de superintendencia, sin menoscabo de la autonomía administrativa y financiera de que deben gozar dichas Instituciones.

Corresponde entonces, sin lugar a dudas, al Estado, aportar parte de los ingresos que percibe, con destino a financiar los costos de los beneficios que se otorgan -

---

(5) NETTER FRANCIS: "La Seguridad Social y sus Principios". Trad. de JULIO ARTEAGA.-IMSS, 1982, Págs. 219 y sgts.

por la Seguridad Social; resultando del todo equitativo que contribuya a la formación del patrimonio de la Seguridad con recursos provenientes de su presupuesto; siendo esta la forma más técnica, la que ha sido recogida - por el Art. 32 de la Ley del Seguro Social cuando dispone que: "Las cotizaciones que corresponden al Estado como tal y como patrono, se deben financiar con los ingresos generales de la nación. Para este fin, la Ley General de Presupuesto contemplará la erogación correspondiente. El Ministerio de Hacienda pondrá a disposición del Instituto, por trimestres anticipados, la cuota asignada para este período deduciendo o adicionando el saldo favorable del trimestre anterior".

Convencidos de la razón de ser de la aportación estatal, así como determinada la procedencia de los recursos económicos que la hacen efectiva, es muy del caso observar que el Estado tiene la obligación de aportar por dos conceptos: En su carácter de Estado como representante de la sociedad, y en su calidad de patrono, por situarse en esta posición al contratar y utilizar los servicios personales de los servidores públicos. El mismo Artículo 32 de la Ley del Seguro Social reconoce esta posición al regular que: "La Ley de Presupuesto General y de Presupuestos Especiales de Instituciones Oficiales Autónomas, incluirá las partidas correspondientes para el pago de las aportaciones que corresponden al Estado como tal y como patrono, las cuales deben declararse intransferibles en dicha Ley... El monto de las cotizaciones - que en calidad de patrono corresponden al Estado,... deberán ser consignadas en los respectivos Presupuestos de Egresos bajo el rubro "Salarios del Personal". Dichas cotizaciones deberán ser enteradas mensualmente al Instituto junto con las cotizaciones de los asegurados".

#### CUOTA PATRONAL

Son varios los fundamentos que se han dado para justificar la cuota patronal, resaltando de entre ellos el



siguiente: el patrono se beneficia con el trabajo de sus obreros y, por tanto, debe participar en la garantía de los medios de protección que otorga la Seguridad Social. Podemos agregar que dicha participación resulta mucho más justificada si tomamos en cuenta los salarios bajos de los trabajadores, los que no permiten que éstos puedan constituir su propia seguridad. NETTER(6) afirma "que el empleador tiene cierta responsabilidad en los riesgos que puedan suceder al trabajador". Se argumenta, así como el patrono debe amortizar y mantener su material de producción; la Seguridad Social tiene como objeto conservar el material humano disponible ante el mercado de trabajo; de donde se haría depender el interés de los patronos en participar en su financiamiento.

La Seguridad Social tiende a producir un equilibrio económico social entre los factores de la producción, - cuales son el capital y el trabajo, contribuyendo de esa manera a realizar, en parte, la justicia social. La obligación del sector patronal en el financiamiento de la seguridad social, se hace depender de la situación de privilegio económico en que se encuentra y como un deber de solidaridad humana. Es justo que si con la creación de la seguridad social los patronos han solucionado una serie de problemas de tipo social, deben contribuir al sostenimiento del citado régimen.

En nuestro país, los patronos contribuyentes se desatienden, en cierta medida, de las consecuencias derivadas de los riesgos protegidos dejando la labor de prevención y reparación de los infortunios a la Institución de Seguro Social. Así lo dispone la Constitución Política en su Art. 186 inciso último. La Ley del Seguro Social en su Art. 100, cumpliendo con el mandato constitucional referido, así lo regula: "El patrono que contribuya al régimen del Seguro Social, quedará exento de las prestaciones que le impongan las leyes en favor de los trabaja

---

(6) NETTER, FRANCIS, Obra citada, pág. 218.



dores, a que esté obligado por contratos individuales o colectivos de trabajo o por costumbre de la empresa, en la medida en que tales prestaciones sean cubiertas por el Instituto. Caso que estas prestaciones superen la cobertura del régimen del seguro social en virtud de dichas leyes, contratos o costumbres, el patrono responderá por la diferencia".

#### CUOTA DE LOS TRABAJADORES

Cuando no existían los Seguros Sociales, los trabajadores debían hacer su propia y voluntaria previsión, para hacer frente a las contingencias sociales. Cuando se establece el Seguro Social, para una mejor y garantizada satisfacción de las necesidades derivadas de los eventos que afectaran al trabajador, resultó razonable que éste aportara al nuevo sistema las cantidades que hubieren podido destinar a su previsión individual, con la ventaja de que esas mismas sumas, que resultaban insuficientes individualmente consideradas iban a cumplir, en mejor medida, su ulterior finalidad, por la modalidad solidaria impuesta por la Seguridad Social. He aquí el principal fundamento del aporte del trabajador.

La aportación de la cuota por parte de los trabajadores origina el derecho de éstos a exigir el beneficio, ya no como una dádiva, sino como un pleno derecho, haciendo desaparecer el efecto deprimente que puede producirse en quien recibe los frutos de la caridad en el caso de la beneficencia privada, o para quien precisa demostrar su pobreza, en el caso de la Asistencia Pública. Cuando el trabajador da su colaboración en el financiamiento del régimen, sacrificando parte de su presente para asegurarse el futuro, se está proveyendo su propia seguridad y garantía. El pago de la cotización por parte de los trabajadores, produce en ellos un efecto psicológico de gran importancia, al sentirse cada uno responsable y partícipe de su propia seguridad. La obligación -

de contribuir para el sector laboral descansa en el principio de solidaridad social y en el deber de cuidar y - conservar las energías humanas.

### III - COTIZACION Y DERECHO A PRESTACIONES

Comenzaré por indicar las cuotas que deben aportar los patronos, trabajadores y el Estado para el financiamiento de los programas de seguridad social que cubre el Instituto Salvadoreño del Seguro Social. Dichas cuotas se determinan con base en la remuneración que perciben - los trabajadores afectos al régimen. El Art. 3 del Reglamento Básico (7) se encarga de fijar en qué consiste la remuneración afecta al Seguro, en la forma siguiente: "Se considera remuneración afecta al Seguro la Retribución total que corresponda al trabajador por sus servicios, sea periódica o no, fija o variable, ordinaria o - extraordinaria". Quedan excluidos de dicha remuneración los viáticos, aguinaldos y las gratificaciones extraordinarias que recibiere el trabajador. Integran también la remuneración afecta a cotización del Seguro Social, la - habitación y la alimentación que el patrono suministre - al trabajador, cuyo valor se considera equivalente cada uno al 25% del salario respectivo.

El Art. 2 de la Ley del Seguro Social limita las - contingencias, que en forma escalonada ha proyectado cubrir el Instituto a los trabajadores, afectos a su régimen, a las siguientes: a) Enfermedad y accidente común; b) Accidente de Trabajo y enfermedad profesional; c) Maternidad; ch) Invalidez; d) Vejez; e) Muerte; y, f) Cesantía Involuntaria.

En una primera etapa el Instituto Salvadoreño del - Seguro Social comenzó satisfaciendo, a los sujetos protegidos por su régimen, las prestaciones determinadas en - la misma ley para cubrirles los estados de necesidad pro

---

(7) Art. 3 del Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social.

venientes de las contingencias señaladas con las letras a), b) y c). Esta etapa se inició el 14 de mayo 1954.

En otra etapa, que comienza el 1° de enero de 1969, se cubren las contingencias de Invalidez, Vejez y Muerte.

Queda aun el compromiso para el Instituto de cubrir, en un futuro, la situación de necesidad proveniente de la cesantía involuntaria.

El Art. 29 de la ley citada, fija las cuotas destinadas al financiamiento del costo de las prestaciones a otorgar por el Instituto, las cuales deben aportar patrones, trabajadores y el Estado, y que se determinan con base en la remuneración afecta al Seguro Social.

Esta remuneración, tratándose de la cobertura de las contingencias de salud (accidente y enfermedad comunes, riesgos profesionales y maternidad), es fijada en el inciso final del Art. 3 del Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social, que la determina en la manera siguiente: "... para los efectos de cotización y prestaciones de servicio por el Instituto, en ningún caso se estimará que la suma de las retribuciones en dinero y especie excede de los límites de ₡ 700.00 mensuales como máximo y ₡ 85.00 mensuales como mínimo".

Para los efectos de cotización y prestaciones en el régimen del Seguro Social por las contingencias de Invalidez, Vejez y Muerte la remuneración afecta es fijada en el Art. 2 inciso segundo del Reglamento de Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte: "...se aplicará como límite máximo el equivalente a la mayor remuneración pagada en la Administración Pública, de conformidad con la Ley de Salarios con cargo al Fondo General y Fondos Especiales de Instituciones Oficiales Autónomas, excluyendo las cuotas compensatorias".

Señalados los límites de la remuneración afecta a cada sistema de protección, fijemos, en detalle, las cuo

tas que deben pagar los sujetos involucrados en la relación de Seguro Social, en concepto de cotizaciones:

- a) En la cobertura de las contingencias de enfermedad y accidente comunes, riesgos profesionales y maternidad, el monto de las cuotas es: para patronos y trabajadores, conjuntamente, el ocho setenta y cinco por ciento (8.75%), distribuido en el seis veinticinco por ciento (6.25%) para el patrono, y el dos cincuenta por ciento (2.50%) para el trabajador. El Estado debe contribuir mediante una aportación anual fija no menor de Cinco Millones de Colones, la cual está sujeta a ser ajustada con base en estudios actuariales cada cinco años y, extraordinariamente, cuando fuere necesario a fin de mantener el equilibrio financiero del régimen.
- b) Para cubrir las contingencias de Invalidez, Vejez y Muerte, se ha establecido un régimen financiero de primas escalonadas. Las cuotas iniciales que se pagan son del tres cincuenta por ciento (3.50%), distribuido así: el dos por ciento (2%) para los patronos; el uno por ciento (1%) para trabajadores; y para el Estado el medio del uno por ciento (0.50%). (8)

#### LA RELACION JURIDICA DE PROTECCION

La relación de protección es la tercera y más importante de las relaciones subordinadas e instrumentales que integran el contenido de la relación jurídica de seguridad social. En un futuro, podrán suprimirse la relación de afiliación, cuando se de la constitución automática directamente por la ley, y la de cotización, mediante la fiscalización completa; pero, lo que nunca podrá desaparecer es la de protección, que supone el núcleo central y la razón última de ser de la seguridad social.

---

(8) Las disposiciones legales que regulan lo establecido son: Art. 29 de la Ley del Seguro Social; Art. 46 del Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social y Art. 4 del Reglamento de Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte.

Líneas atrás expusimos, que el seguro privado regula que cuando acaece el evento, en virtud del traslado del riesgo desde el asegurado al asegurador, este último queda obligado a indemnizar a aquél por el valor del daño. Pero la indemnización sólo tiene lugar si el riesgo ha sido previsto y desplazado a través de una relación de seguro constituida previamente. De ello podemos apreciar, que el traslado del riesgo y su consecuencia indemnizatoria guardan una conexión de reciprocidad o sinalagmaticidad con el pago de las primas enteradas.

En el Seguro Social, dice la doctrina tradicional, la responsabilización patronal queda cubierta, por voluntad legal, con las técnicas del seguro en favor de tercero, o sea trasladando el riesgo del asegurado al asegurador, para que éste indemnice al actualizarse la eventualidad; en tal caso, detectan una interdependencia recíproca entre las obligaciones de cotización y de prestaciones.

Por el contrario, ordenamientos legales de avanzada, empeñados en una mejor protección, automatizan las prestaciones; de manera que el traslado del riesgo y la indemnización por el asegurador ha de verificarse, no obstante el incumplimiento "ex ante" de las obligaciones de afiliación y contribución; se advierte entonces una ruptura en la interdependencia de las obligaciones de cotización y de protección.

Nuestro ordenamiento, nos permitimos afirmar, ha roto con los moldes formales del seguro privado, pero mantiene su apoyo, como seguridad social contributiva que es, en la responsabilización patronal. La contributividad continúa requiriendo la responsabilización de los patronos, así como la mecánica formal del traslado al Instituto. La contributividad se verifica mediante el pago de las cuotas, cuyo incumplimiento patronal engendra responsabilidad ante la Institución perceptora, conforme lo regula la Ley del Seguro Social (9) que le ordena descon

(9) Art. 33 de la Ley del Seguro Social.



tar a sus empleados las cuotas correspondientes a los salarios que les pague, remitirlas con las que a él corresponden, dentro de un plazo (10) de los primeros ocho días hábiles del mes siguiente al que se refieran las planillas de cotizaciones, donde debe detallar las remuneraciones devengadas, en los días laborados, por los trabajadores cotizantes, y que si no percibe y entrega tales cuotas, guarda responsabilidad ante el Instituto. Ahora bien, en contra de la actuación ilegal de algunas autoridades y asesores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, nuestro ordenamiento, en algunos supuestos, ha automatizado (11) las prestaciones al trasladar la responsabilidad del patrono, sin hacerla depender del previo cumplimiento de obligaciones de éste, más, aún entonces debe reconocerse que se mantiene la básica responsabilidad patronal, y ese traslado automático elimina la dependencia recíproca de prestaciones y cuota.

Ahora bien, la ruptura del sinalagma (reciprocidad entre cuotas y prestaciones) no supone la total independencia de ambas, como tampoco el carácter de relaciones obligacionales autónomas de cada una. Antes al contrario, las dos constituyen relaciones subordinadas e instrumentales de la relación principal de Seguridad Social. En síntesis, la relación de protección se caracteriza, en forma global, como no interdependiente, pero tampoco independiente, sino subordinada e instrumental.

Como ya se sabe, la relación jurídica de Seguridad Social tiene como finalidad última la de proteger a los sujetos en ella incluídos, protección que puede ser actual o potencial, dependiendo que el sujeto se halle o no en situación de necesidad. En cambio, la relación de protección se puede definir como la relación instrumental de la Seguridad Social, en virtud de la cual el Instituto asegurador satisface las prestaciones, legalmente

---

(10) Art. 49 del Reglamento para la Aplic. del Rég. del Seg. Social.

(11) Arts. 14, 23 y 32 del Reg. para la Aplic. del Rég. del Seg. Social.

determinadas, al sujeto protegido (trabajador, beneficiario), a fin de subvenir a la situación de necesidad actual de éstos. De modo que en esta última la protección satisfecha es actual y no potencial.

Como exigencias objetivas para ser sujeto causante de la relación de protección, las disposiciones legales requieren ciertas condiciones, cuya razón de ser y característica común es la defensa del sistema contra posibles fraudes para la obtención de prestaciones. Ejemplo preciso de estas exigencias están determinadas en el Art. 16 del Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social (afiliación previa y la certificación patronal de su carácter de trabajador activo).

El objeto de la relación jurídica de protección está constituido por las prestaciones, que se las concibe como la concesión patrimonial, en dinero o en especie, - destinada a subvenir a la situación de necesidad actual del sujeto protegido.

La dinámica de la relación de protección se desarrolla dentro de la relación jurídica de Seguridad Social, como subordinada e instrumental de ésta; lo cual quiere decir que en su desarrollo no siempre son simultáneas; - así, una vez afiliado el sujeto protegido, y cumplidas las cotizaciones, se está desarrollando normalmente la relación jurídica de Seguridad Social y, sin embargo, - puede suceder que aún no haya surgido la relación de protección, si no se han dado los presupuestos de ésta. El sujeto será entonces, afiliado, será cotizante, pero todavía no es beneficiario, entendido este término en el sentido de quien recibe una prestación de parte del Instituto asegurador.

Se requiere, para que se actualice la prestación, - que se den los presupuestos de la relación, la situación de necesidad y las exigencias objetivas a las que nos referimos con anterioridad.



Para cerrar este Capítulo, me referiré a la responsabilidad del patrono por incumplir su obligación de pagar las cuotas del Seguro Social. En principio, se considera la falta de cumplimiento oportuno como una infracción administrativa que interesa al Instituto, quien sanciona la inobservancia (12). En cuanto al sujeto protegido, el incumplimiento patronal produce un enorme daño al trabajador, pues, como ya lo mencionamos, en una mal aconsejada actuación, el Instituto niega la protección a los asegurados y beneficiarios, no obstante que la obligación de cotizar es una relación directa entre el patrono y el Instituto, frente a la cual el trabajador es un sujeto extraño. Que el Instituto dispone de los medios suficientes (jurídicos, humanos, administrativos) para obtener el cumplimiento del patrono, como para no tener que recurrir a negarse a cumplir con su principal responsabilidad: la protección. La administración del Instituto debe mejorar sus mecanismos para obtener el cumplimiento de la responsabilidad patronal en el pago de las cuotas del Seguro Social.

#### C- LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL

##### I- REGIMEN LEGAL DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL

En la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, proclamada por la Organización de las Naciones Unidas en su Asamblea General del 10 de diciembre de 1948, en París, se estableció en lo concerniente a Seguridad Social: "Artículo 22.- Toda persona, como miembro de la Sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación in

---

(12) Art. 49 del Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social que dispone la imposición de multas por el pago extemporáneo de las cuotas mensuales de cotización.

ternacional habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

"Artículo 25.- 1) Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias ajenas a su voluntad.

2) La maternidad y la infancia tienen derecho a los cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social".

Ya lo habíamos insinuado, y ahora lo reafirmamos, - que el hombre por su sola condición de tal, tiene el derecho de seguridad social, concebido éste como la cobertura integral de sus contingencias y la garantía de los medios para el desarrollo pleno de su personalidad y su integración permanente en la comunidad. Que la responsabilidad del derecho de seguridad social incumbe al Estado, porque se ha convertido, en la época presente, en fin esencial del mismo. Que el derecho de seguridad social, por su sentido universalista, está vinculado, sin discriminación de matices, a todos cuantos constituyen la comunidad nacional.

Que la formulación del Derecho de Seguridad Social responde a la idea de integridad en cuanto requiere no sólo la protección de las contingencias tradicionales en cuanto a salud y medios económicos de subsistencia, sino la instrumentación de servicios de acción formativa, empleo, vivienda, ahorro, crédito, recreación y demás ser-

vicios sociales necesarios para la promoción y desarrollo del hombre. Que este derecho responde al principio de solidaridad nacional y debe en consecuencia, cimentar su sostenimiento en la contribución de todos los miembros de la comunidad social que disponen de ingresos y no sólo de los sectores productivos. (1).

La Institución de los Seguros Sociales, vino a constituir la superación gradual y básica de las instituciones que le precedieron (la beneficencia, el ahorro, el seguro privado, la mutualidad, la Previsión Social) en la búsqueda de alcanzar la protección de los hombres de las contingencias e innumerables necesidades que lo acosan.

La institución del Seguro Social, es, ciertamente, compleja, ya que está dotada de una estructura jurídica y económica peculiar, orientada hacia una finalidad social exclusiva de los trabajadores, y vinculada a técnicas articuladas por la Seguridad Social, como las que acabamos de plantear.

DEFINICION.- En concepto de Cabanellas, "Seguro Social es cada uno de los sistemas previsionales y económicos que cubren los riesgos a que se encuentran expuestas ciertas personas, principalmente los trabajadores, a fin de mitigar al menos, o de reparar siendo factible, los daños perjuicios y desgracias de que pueden ser víctimas involuntarias, o sin mala fe en todo caso". (2)

#### EL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL

Por mandato constitucional se establece en nuestro país el régimen del Seguro Social obligatorio. (Art. 186 Constitución Política -1962). En armonía con dicho precepto, el Art. 1 de la Ley de la materia, organiza el Se

(1) FAJARDO, MARTIN: Obra citada, págs. 66-67

(2) CABANELLAS, GUILLERMO: Obra citada. Tomo

guero Social como institución de Derecho Público, destinada a la satisfacción de los fines de Seguridad Social; y dice que el planeamiento, la dirección y la administración del Seguro Social está a cargo del organismo denominado "Instituto Salvadoreño del Seguro Social", el que funciona como una entidad autónoma que goza de todas las prerrogativas y exenciones fiscales y municipales establecidas por las leyes en favor de las Instituciones Oficiales Autónomas.

Por razón de los sujetos protegidos, la órbita de acción de nuestro régimen de seguro social es de timbre netamente laboral, al estimarse por el legislador que es deber de la sociedad de proteger a sus trabajadores. Aparece como un sistema organizado tendente a realizar la justicia social, a través de programas diversos: (3)

- Protección contra las enfermedades, los accidentes comunes y los accidentes de trabajo.
- Protección a la familia (maternidad).
- Protección a la invalidez.
- Protección a la vejez
- Protección a los sobrevivientes
- Protección contra el desempleo.

Por medio de los programas señalados el Instituto Salvadoreño del Seguro Social persigue: 1) eliminar efectos adversos de la vida y del trabajo en especial; 2) suplir la falta de resistencia económica de ciertos sectores; 3) remediar los efectos económicos adversos; 4) combatir los riesgos, para impedir que su amenaza se materialice; 5) atender las necesidades personales desde antes del nacimiento (protección médica de la futura madre), hasta después de la muerte (gastos de sepelio y pensiones a los beneficiarios dependientes del asegurado fallecido); 6) cumplir las finalidades de un servicio público.

---

(3) Art. 2 de la Ley del Seguro Social.

blico; 7) servir a los postulados de la justicia social.  
(4).

En cuanto a su organización, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social es de participación tripartita, esto es con intervención de los trabajadores, patronos y el Estado. Su administración, como ya se dijo, está confiada al organismo que funciona como una entidad autónoma.

FINANCIACION.- El Seguro Social se presenta como una organización financiera destinada a garantizar a sus beneficiarios (sujetos protegidos), la protección contra determinadas contingencias, mediante unos recursos económicos, en su mayor parte, de gravámenes contributivos sobre los mismos beneficiarios y otras personas relacionadas con ellos.

Los ingresos de los programas de seguridad social del Instituto proceden casi siempre de las mismas fuentes, y la distribución de la carga real entre ellas suele ser muy dispar. Fuentes de los ingresos del Seguro Social son, principalmente, las cuotas de las personas protegidas (trabajadores dependientes) o de las personas que tienen, respecto de ella, obligaciones peculiares determinadas "ex lege" (los patronos) y las aportaciones del Estado, a las que hay que añadir las rentas e intereses del patrimonio del Instituto y una serie indeterminada de recursos (multas, donaciones, etc.) (5).

El Seguro Social está siempre exento de finalidad de lucro, pues su mejor ganancia (la que se propone obtener) es la promoción del capital humano. La aplicación de sus economías, en los casos de los riesgos de salud, lo hace por el principio de "reparto simple", y en los casos de prestaciones económicas por los riesgos diferi-

---

(4) Capítulo V de la Ley del Seg. Social y Reglamentos de Aplicación de la referida Ley.

(5) Art. 25 de la Ley del Seguro Social.

dos, por el de "primas escalonadas".

La inversión de sus reservas lo hace teniendo en cuenta las máximas condiciones de seguridad, liquidez y rentabilidad y también en obras de interés social (6).

El marco legal de nuestro sistema de seguridad social, encomendado al Instituto Salvadoreño del Seguro Social, está conformado, primordialmente, por su base constitucional, que la establece y determina como un servicio público de carácter obligatorio, en el cual están involucrados como responsables de su mantenimiento el Estado, los Patronos y los Trabajadores, obligados a contribuir al financiamiento de ese servicio (7); por su Ley constitutiva, emitida mediante Decreto Legislativo número 1263 de fecha tres de diciembre de mil novecientos cincuenta y tres, publicado en el Diario Oficial No. 226, Tomo 161 del once de diciembre de ese mismo año; por su Reglamento Básico (Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social); el Reglamento de Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte; el Reglamento para Afiliación, Inspección y Estadística del Instituto Salvadoreño del Seguro Social; por el Reglamento de Evaluación de Incapacidades por Riesgo Profesional; el Reglamento para la elección de representantes de trabajadores y patronos a integrar el Consejo Directivo del Instituto; el Reglamento de Inversiones de las Reservas Técnicas del ISSS; y la Ley de Presupuesto General y de Presupuestos Especiales de Instituciones Oficiales Autónomas.

#### ESPECIALIDAD DEL REGIMEN

No podemos cerrar este acápite sin hacer mención de la especialidad del régimen del Seguro Social, establecido en el Art. 102 de la Ley del Seguro Social, que ordena: "Las disposiciones de esta Ley constituyen un régi-

---

(6) Art. 27 de la Ley del Seg. Social y Reglamento de Inversiones de las Reservas Técnicas del ISSS.

(7) Art. 186 Constitución Política. 1962.

men especial que se aplicará con preferencia a cualesquiera leyes o reglamentos y demás disposiciones dictadas para la Administración del Gobierno Central, de entidades que se costeen con fondos del Erario o de otras Instituciones o Empresas estatales de carácter autónomo, a menos que expresamente sean extensivas al Instituto".

La naturaleza social del régimen del Seguro Social ha requerido de la protección plena y nuestro legislador así lo ha entendido, interpretando en forma auténtica el expresado Art. 102, en el sentido de que las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones dictadas para la Administración del Gobierno Central o de las Instituciones Autónomas, inclusive las Disposiciones Generales de la Ley de Presupuesto General y de Presupuestos Especiales de Instituciones Autónomas, que no sean extensivas al Instituto Salvadoreño del Seguro Social por mandato expreso de la misma ley, decreto, reglamento o disposición gubernamental, sólo serán aplicables a dicho Instituto subsidiariamente, cuando no contraríen o restrinjan lo dispuesto en la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos. Interpretación auténtica hecha por Decreto Legislativo No. 55, del 27 de julio de 1972, publicado en el Diario Oficial No. 155, Tomo 236 del 23 de agosto de 1972.

## II - REGIMEN GENERAL. SUJETOS PROTEGIDOS

Tras una evolución de casi veinticinco años, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social fraccionó su sistema de protección en un régimen general y un régimen especial. El primero para aplicarse a todos los trabajadores del sector privado, y el segundo, aplicable únicamente a los trabajadores del sector Público.

El régimen general, fundamentado en el Art. 3 de la Ley del Seguro Social, es un programa de seguridad social obligatorio, aplicable, en principio, a todos los trabajadores que dependan de un patrono, sea cual fuere

el tipo de relación laboral que los vincule y la forma - en que se haya pactado la remuneración.

Pero este anhelo de cobertura universal del sector productivo, no se ha cumplido, porque al determinarse las diferentes clases de trabajadores incorporados a este régimen, todavía no han ingresado: a) los trabajadores domésticos, b) los trabajadores eventuales y, c) los trabajadores agrícolas. (Art. 2 del Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social).

Este Régimen General protege a los trabajadores del sector privado que hemos indicado, de las siguientes contingencias:

- a) Enfermedad, accidente común;
- b) Accidente de Trabajo, enfermedad profesional;
- c) Maternidad;
- ch) Invalidez;
- d) Vejez; y
- e) Muerte.

#### BENEFICIOS POR ENFERMEDAD Y ACCIDENTE COMUN

Para cubrir las contingencias de enfermedad y accidente común, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social otorga a sus asegurados y pensionados, y a la esposa o - compañera de vida de ambos, servicios médicos, quirúrgicos, farmacéuticos, odontológicos, hospitalarios y de laboratorio. Estos beneficios los presta directamente la Institución o por medio de las personas o entidades que contrate para tal efecto. En caso que la enfermedad produzca en el asegurado una incapacidad temporal para trabajar, éste tiene derecho a un subsidio en dinero, a partir del cuarto día, inclusive, de estar incapacitado, según certificación de los médicos del Instituto o de los autorizados por éste; el subsidio se le pagará mientras no recobre la capacidad de trabajo o, a lo sumo, hasta - por 52 semanas, por la misma enfermedad. Este subsidio



diario por incapacidad temporal será equivalente al 75% del salario medio de base del asegurado. El Art. 27 del Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social fija las reglas para calcular el salario medio de base, así: "la cantidad que resulte de dividir entre 90 el monto de las remuneraciones del trabajador afectas al seguro en los tres primeros meses calendario de los cuatro anteriores al mes en que comenzó la incapacidad conforme el Certificado Médico respectivo". Para una mejor comprensión vamos a ejemplificar el cálculo: El asegurado XX, sufrió enfermedad que lo incapacitó para el trabajo a partir del día 2 de junio de 1983, según Certificado extendido por Médico del Instituto, hasta el día 15 de ese mismo mes y año. La oficina encargada del trámite de los subsidios y dependencias afines, calcula el salario medio de base tomando las remuneraciones devengadas, por el asegurado de que se trata, en los meses de febrero/83 (que devengó ¢500.00), marzo/83 (ganó ¢650.00) y abril/83 (ganó ¢750.00, pero como el límite de la remuneración afecta al Seguro Social, para este riesgo, es de ¢700.00, esta es la cantidad que se toma en cuenta), sumadas las remuneraciones de los tres meses nos da un total de ¢1,850.00; esta última cantidad se divide entre 90 y nos resulta un salario de ¢20,5555, que se toma como base para determinar la suma total a recibir el trabajador, de parte del Instituto, en concepto de subsidio por incapacidad temporal. El mismo Art. 27 del Reglamento Básico fija las reglas que con el mismo fin se aplicarán en caso que el trabajador incapacitado sólo tuviere remuneraciones afectas al Seguro en uno o dos meses calendario de los tres primeros, o para el caso en que sólo tuviere remuneraciones afectas al Seguro en el mes calendario anterior al de la incapacidad.

#### PENSIONES DE INVALIDEZ

El asegurado tiene derecho, a que si al término de

las 52 semanas perdura su incapacidad para trabajar, y -  
 examinado por la Comisión Técnica de Invalidez se deter-  
 mina que está incapacitado de ganar, mediante un trabajo  
 proporcionado a sus fuerzas, capacidad y formación profe-  
 sional una remuneración mayor del 33% de la que recibe -  
 habitualmente, en la misma región, un trabajador sano -  
 del mismo sexo, capacidad semejante y formación profesio-  
 nal análoga, se le considere inválido y se le otorgue -  
 inicialmente una pensión con carácter provisional, por -  
 un lapso no inferior a dos años ni superior a tres; al -  
 término de ésta el Director General del Instituto decla-  
 rará si el pensionado ha recuperado su capacidad de tra-  
 bajo o si tiene la calidad de inválido permanente, en cu-  
 yo caso, la pensión se le concede con carácter definiti-  
 vo.

#### PRESTACIONES POR RIESGOS PROFESIONALES

Los beneficios que otorga el Instituto para cubrir-  
 le al trabajador las contingencias por riesgos profesio-  
 nales consisten en los servicios médicos, quirúrgicos, -  
 farmacéuticos, etc., en iguales términos que en la pro-  
 tección de las contingencias de enfermedad y accidente -  
 común; tienen derecho además a la concesión de los apara-  
 tos de prótesis y ortopedia necesarios. Si a causa del  
 riesgo profesional se produce incapacidad temporal, a -  
 partir del día siguiente a aquél en que haya ocurrido la  
 contingencia, se le pagará un subsidio diario cuyo monto  
 y duración es similar al que se paga por causa de ries-  
 gos comunes. Si a causa del riesgo profesional se produ-  
 jere incapacidad permanente, se otorga pensión. En caso  
 de muerte, se otorgan pensiones de viudez y orfandad.

#### BENEFICIOS POR MATERNIDAD

En caso de maternidad, la trabajadora asegurada que  
 acredite 12 semanas cotizadas en el transcurso de los do-  
 ce meses calendario anteriores al mes en que se presume  
 ocurrirá el parto, tiene derecho a los siguientes benefi-

cios:

- 1) Servicios médicos, quirúrgicos, farmacéuticos, odontológicos, hospitalarios y de laboratorio, en la medida que sean indispensables, y a los cuidados necesarios durante el embarazo, el parto y el puerperio.
- 2) Si a raíz de la maternidad se produce enfermedad, a las prestaciones sanitarias fijadas para dicha contingencia.
- 3) A que el Instituto le extienda un certificado médico para efectos de la licencia que debe concedérsele de acuerdo con el Código de Trabajo.
- 4) Un subsidio en dinero durante un período de doce semanas, dentro del cual debe estar comprendida la fecha del parto, y su monto será igual al 75% del salario medio de base de la asegurada, a condición de que la asegurada no efectúe trabajo remunerado durante el tiempo que reciba dicho subsidio. En ningún caso tendrá derecho a recibir subsidios acumulados por concepto de enfermedad y de maternidad.
- 5) Una ayuda para la lactancia, en especie, en la cantidad y calidad que determinen los médicos del Instituto, cuando la madre esté imposibilitada, según dictamen técnico, para alimentar debidamente a su hijo, por un término de doce semanas; esta ayuda podrá suspenderse cuando se compruebe que el producto se utiliza para fines distintos de la alimentación del infante, y no puede demandarse después de transcurridas 20 semanas contadas desde el día siguiente a la fecha del parto; y,
- 6) Un conjunto de ropa y utensilios para el recién nacido, que se denomina "Canastilla Maternal".

El asegurado tiene derecho a que su esposa o su compañera de vida, esta última toda vez que hubiere sido inscrita como tal en el Instituto por lo menos nueve meses antes de la solicitud de prestación, o que hubiere -

al menos un hijo en común y siempre que ella ni el asegurado fueren casados, reciba los beneficios de maternidad indicados, excepto los señalados con los números 3 y 4.

#### AYUDA DE SEPELIO

En caso de muerte de un asegurado por causa de riesgos comunes, riesgos profesionales o maternidad, se pagará a sus beneficiarios o quien se hiciere cargo del enterramiento, un Auxilio de Sepelio, por una cantidad determinada anualmente por el Departamento de Actuariado del Instituto. Igual prestación se concederá al fallecimiento de un pensionado del Instituto.

#### PENSIONES DE SOBREVIVIENTES

La muerte del sostén del hogar ocasiona a la par - que un desequilibrio familiar otro de orden económico.

Cuando el fallecimiento del asegurado sucede por - causas de riesgos profesionales, no hay mayores requisitos para la concesión de la pensión correspondiente. De igual modo si se trata de un asegurado en goce o con derecho a pensión de invalidez o vejez, pues en tales casos las prestaciones de supervivencia se difieren OPELEGE. Si el asegurado fallece por riesgo común, se exigen ciertos requisitos tales como número mínimos de semanas cotizadas, edad de los ascendientes y de la viuda o compañera de vida, etc.

Cumplidos los requisitos exigidos, se otorgan Pensiones a) de Viudedad o a la compañera de vida, en carácter temporal, si son menores de 60 años, y vitalicia si exceden de esa edad.- b) Orfandad, a favor de los hijos del asegurado, hasta la edad de 16 años o hasta 21 si hacen estudios regulares en establecimientos educacionales públicos o autorizados por el Estado o en programas oficiales de formación vocacional o profesional, o de cualquier edad si son inválidos.- c) De Ascendientes, com-

prendidos los padres legítimos o adoptivos y la madre ilegítima, siempre que tenga 65 o más años de edad el padre y 60 o más años de edad la madre, o de cualquier edad si son inválidos.

#### PENSIONES DE VEJEZ

La finalidad principal de esta prestación es garantizar un medio de vida a la población presuntamente inválida. Socialmente, la pensión viene a constituir un derecho al reposo, como una especie de premio que la sociedad otorga a quienes han trabajado toda su juventud y su edad madura, debiendo descansar en la tercera edad.

En la ponderación de los factores que llevan a determinar el monto del haber pensionario entran en juego la edad (65 años de edad el hombre y 60 años de edad la mujer) prefijada por la ley, como requisito indispensable, y el cómputo de tiempo de cotización del asegurado, como elemento regulador.

Además de la pensión de retiro, de carácter personal, vitalicio y sustitutorio de sus rentas laborales, el pensionado tiene derecho a seguir disfrutando, con su esposa o compañera de vida, de las prestaciones de enfermedad, previa una aportación, equivalente al 5% de su pensión, deducida directamente de la misma.

#### REVALORIZACION DE PENSIONES

El Reglamento correspondiente fija que cuando las pensiones sufran pérdidas de poder adquisitivo, se revalorizarán en los porcentajes que determine el estudio actuarial del equilibrio financiero del régimen.

#### COTIZACIONES

Las cuotas que deben pagar los trabajadores, sus patronos y el Estado para el financiamiento del Régimen General, que comprende las prestaciones de salud (riesgos

comunes, riesgos profesionales y maternidad) y las prestaciones del sistema de pensiones, ya fueron debidamente señaladas en el Capítulo precedente, al cual nos remitimos (véase Arts. 29 de la Ley del Seguro Social, 46 del Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social, y 4 del Reglamento de Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte).

### III - REGIMEN ESPECIAL. SUJETOS PROTEGIDOS.

El Régimen Especial del Instituto Salvadoreño del Seguro Social comenzó a funcionar a partir del día uno de enero de mil novecientos setenta y nueve. Este régimen es aplicable únicamente a los trabajadores (funcionarios y empleados) que desempeñan labores remuneradas en el Gobierno Central, las Instituciones Oficiales Autónomas o Semi-Autónomas y los Municipios.

No están incluidos en el Régimen Especial:

- a) Los trabajadores al servicio del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, del Banco Central de Reserva de El Salvador, de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, del Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial, del Banco de Fomento Agropecuario, del Fondo Social para la Vivienda y del Instituto Regulador de Abastecimientos, por estar dichas Instituciones protegidas por el Régimen General del Seguro Social;
- b) el personal protegido por la Ley de Servicios Médicos y Hospitalarios del Magisterio;
- c) el personal de la Administración Nacional de Telecomunicaciones;
- ch) el personal de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa;
- d) el personal del Ministerio de Defensa y Seguridad Pública; y
- e) el personal del Servicio Diplomático y Consular desta

cado en el exterior.

Estos últimos cinco, por estar protegidos por otros sistemas de prestaciones.

#### CONTINGENCIAS PROTEGIDAS

El Régimen Especial del Seguro Social obligatorio se estableció para proteger, a los trabajadores arriba señalados, de las contingencias de:

- Enfermedad, accidente común;
- Accidente de trabajo, enfermedad profesional; y
- Maternidad.

A los sujetos protegidos por dicho Régimen Especial se otorgarán las prestaciones médicas y en especie señaladas para los asegurados cubiertos por el Régimen General, detalladas en los Arts. 48, 53, 55, 59, 60 y 71 Ley Seguro Social, y en ningún caso el Régimen Especial incluirá prestaciones en dinero.

#### COTIZACIONES

El monto de las cotizaciones, del Régimen Especial, a pagar por los trabajadores del sector público sujetos a este régimen y por el Estado, los Municipios o las Entidades Oficiales Autónomas y Semi-Autónomas, en su calidad de patronos, será del siete ochenta por ciento (7.80%) de la remuneración afecta al Seguro (límite de  $\$700.00$  - mensuales). La cotización que corresponde al empleado público, la cual se le descuenta directamente de su salario (a partir del primero de septiembre de 1980) es del dos veintitrés por ciento (2.23%) de la remuneración - afecta al seguro.

Las personas que hagan pagos de salarios o jornadas a los trabajadores del sector público sujetos al Régimen Especial del Seguro Social, y los ordenadores de pago están obligados a retener las respectivas cotizaciones y -

remitirlas al Instituto con las planillas correspondientes. Dicha remisión debe hacerse dentro del plazo de los primeros ocho días hábiles del mes siguiente al que se refieren las planillas.

#### AMBITO TERRITORIAL DE PROTECCION

En el ámbito de protección del Régimen Especial queda, a la fecha, pendiente la concesión de las prestaciones a los empleados públicos que presten servicio en los Departamentos de San Salvador, La Libertad, Chalatenango, La Paz, Cabañas, Cuscatlán y San Vicente, así como el pago de las respectivas cotizaciones. Dicha cobertura se hará gradualmente, en la fecha que señale el Consejo Directivo del Instituto, de acuerdo con sus posibilidades y la previa aprobación del Ministerio de Hacienda.

#### IV - FISCALIZACION

Materia de gran importancia en la gestión del Instituto Salvadoreño del Seguro Social consiste en la vigilancia o fiscalización de la misma. Función que de conformidad con su Ley Constitutiva es ejercida, en todo momento por la Corte de Cuentas de la República. Se trata, pues, de un control "externo", destinado a asegurar la legalidad de las operaciones realizadas por el Instituto.

Ante todo, debemos señalar que el Instituto, como Entidad Oficial Autónoma, está prevista de controles que se pueden denominar "INTERNOS", como lo es el hecho de ser manejada por un Consejo Directivo electo, en el que están incluidos los sectores que participan en su sostenimiento, es decir, patronos, trabajadores y el Estado, a quienes de manera primordial interesa la gestión correcta de la Institución, para lo cual debe desenvolverse con sujeción al ordenamiento jurídico apropiado. En tal virtud, el Instituto debe realizar su actividad, limitada a un estado de derecho, actuando, pues, según la



ley. Este estado de legalidad representa un control en la gestión administrativa de la Institución, al cual no puede sustraerse. El control externo le es impuesto al Instituto, como ya lo insinuamos, en su Ley (Art. 46), y dicha fiscalización debe realizarse de manera ajustada a la naturaleza y a los fines del Instituto, para lo cual el órgano encargado de esa función destaca un Delegado permanente, para ocuparse sólo de las operaciones del Instituto, debiendo realizar su labor en las propias oficinas administrativas de la Institución, durante la audiencia completa.

#### CONTROL A POSTERIORI

La responsabilidad del Delegado de la Corte de Cuentas de la República estriba en cerciorarse de que cada operación realizada por el Instituto sea legal. Sólo cuando hubiere infracción a la ley, tiene facultad el Delegado para objetar o resolver respecto de los actos administrativos, u otros de cualquier naturaleza realizados por el Instituto en la consecución de sus fines. Cuando notare alguna irregularidad o infracción en un acto del Instituto, el Delegado lo informará así al Director General y al Presidente del Consejo Directivo de la Institución, dentro de un plazo de cuarenta y ocho horas de haberse percatado de la infracción o irregularidad, señalando un plazo razonable para que se subsane. Puede suceder que el Consejo Directivo estime que en la actuación realizada no existe irregularidad o que no se haya cometido infracción en alguna disposición, entonces contestará al Delegado con las razones y explicaciones correspondientes.

Si éstas no fueren satisfactorias al señor Delegado, el caso se pasa a conocimiento del señor Presidente de la Corte de Cuentas de la República, quien resuelve luego de oír al Consejo Directivo del Instituto. Si lo resuelto por el Presidente de la Corte de Cuentas no satis

face al Consejo Directivo del Instituto, éste puede elevar el caso a conocimiento del Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, para que lo resuelva en conformidad con el Art. 129 de la Constitución Política.

#### CONTROL A PRIORI

Cuando el Instituto lo considere conveniente oirá - la opinión del Delegado respecto de actuaciones que pretenda realizar; si hubiere discrepancia en las opiniones del Instituto y el Delegado, se somete el caso a conocimiento del Presidente de la Corte de Cuentas de la República para que lo decida. Si esta opinión no fuere de - satisfacción al Instituto, el asunto se elevará a conocimiento del Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, para los fines del Art. 129 de la Constitución.

#### EXONERACION DE RESPONSABILIDADES

Cuando las operaciones o actos del Instituto se hubieren ejecutado de conformidad al criterio sustentado - por el Delegado o el Presidente de la Corte de Cuentas, o con base en la resolución del Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, no habrá lugar a deducir, al Director - General ni a los miembros del Consejo Directivo, responsabilidad alguna, al momento de efectuarse la glosa de - cuentas correspondiente.

#### RESPONSABILIDAD DEL INSTITUTO

El acto realizado por el Instituto será materia de Juicio de Cuentas, que comprenda el período en que se - ejecutó, en los casos siguientes:

- a) Cuando hecha la observación por el Delegado de la Corte de Cuentas de la República sobre la irregularidad o infracción cometida, el Instituto no la objetare.
- b) Cuando el Instituto no subsanare la infracción o irregularidad observada, dentro del plazo que para tal - efecto señalare el Delegado.

- c) Cuando el Instituto no cumpliera con la disposición -  
del Presidente de la Corte de Cuentas, sin recurrir -  
al Ejecutivo en Consejo de Ministros como se indica.

CH - PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL.

I - NOCIONES PREVIAS.

En esta parte del presente trabajo pasaremos a tratar lo referente a aquella parte de disposiciones, de carácter procedimental, que rigen en el ordenamiento jurídico del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, con el objeto de garantizar la defensa de los derechos e intereses legítimos de los Administrados. Valga la aclaración, que al referirnos a los administrados, hacemos referencia tanto a los propios sujetos de la relación jurídica de Seguro Social como a los demás sujetos que se relacionan jurídicamente con la Institución.

Para comenzar, transcribiré algunas definiciones o conceptos doctrinarios que se han dado sobre el procedimiento administrativo.

GABINO FRAGA (1) dice al respecto: "El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesaria para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales. Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial".

GORDILLO (2) define al procedimiento administrativo así: "la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los

(1) FRAGA, GABINO: "DERECHO ADMINISTRATIVO", Edit. PORRUA, México, 1952 pág. 163.

(2) GORDILLO, AGUSTIN A: "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO" Tomo 2, Ediciones Macchi-López, Buenos Aires, 1975, pág. XVII-9.

interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa".

MARIENHOFF (3) expresa las siguientes consideraciones: "Las formas en derecho administrativo desempeñan una evidente función de garantía. Esa garantía ofrece un doble aspecto: a) para el particular o administrado, que por esa vía ve respetados sus derechos esenciales, ya que el arbitrio de la Administración Pública queda constreñida a desenvolverse dentro de determinados límites y a respetar los requisitos pertinentes; b) para el interés público, ya que, como bien se dijo, las "formas" constituyen una garantía automática de la regularidad o legalidad de la actividad administrativa. El procedimiento administrativo necesario para la emanación de un acto administrativo, integra el concepto de "forma". Dicho procedimiento puede ser considerado desde dos puntos de vista: como garantía jurídica y como instrumento de eficacia. Como garantía jurídica, especialmente en favor del administrado o particular, el procedimiento administrativo debe respetar todas las implicancias del debido proceso legal".

En nuestra opinión, "el procedimiento administrativo está constituido por el conjunto de normas legales, reglamentarias y principios que regulan el modo o forma en que se dan o manifiestan los distintos actos administrativos y los remedios que la ley concede a los administrados para oponerse contra aquellas actuaciones de la administración que dañan o perjudican sus derechos subjetivos e intereses legítimos o que no están ajustadas a los ordenamientos legales, reclamaciones que se hacen efectivas ante la misma administración".

De lo expuesto se puede concluir que el procedimiento administrativo se refiere, en esencia, a la defensa de los interesados, lo que significa la concesión de la

---

(3) MARIENHOFF, MIGUEL S: "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO" Tom. II, Edit. Abeledo-Perrot, S.A., Buenos Aires, 1975. Págs. 304 y sgts.

impugnación de los actos y procedimientos administrativos por parte de éstos; se emplea, entonces, de las denuncias, reclamaciones y recursos administrativos: sus condiciones formales de procedencia, el trámite que debe dárseles, los problemas que su curso y resolución puede originar y cómo y por quien deben ser resueltos; más, no estudia cómo deben ser resueltos los problemas de fondo que dichos medios puedan plantear.

Como características del procedimiento administrativo se pueden señalar las siguientes: una mayor rapidez, dado que los negocios administrativos ligados con los intereses públicos exigen una gran expedición; una menor formalidad que en el procedimiento judicial; la publicidad en las actuaciones de la administración; falta de determinación en cuanto a los medios de prueba; garantía de la defensa; ausencia de costas, y falta de sistematización de los medios de impugnación de las resoluciones administrativas.

La justificación del interés en el estudio preciso del procedimiento administrativo lo podemos fijar con la siguiente conclusión: día a día van en aumento las intervenciones del Estado en la vida de los particulares, lo cual vuelve imperiosa una adecuada regulación de la forma de actuar de las autoridades administrativas.

Ahora bien, para tal objeto, debemos comenzar por el examen de los dos intereses fundamentales que participan en la producción de los actos administrativos: el interés público, que debe satisfacer la autoridad que dicta la resolución, y el interés particular a quien ha de afectar dicha resolución.

El interés público demanda que las autoridades dicten sus resoluciones con el mínimo de formalidades necesarias para garantizar la preservación del buen orden administrativo, el completo conocimiento del caso y que la resolución se apegue a la ley. Dicho en otros términos,

este interés exige que los actos se realicen de un modo sencillo y rápido, suficiente para evitar la anarquía interna en la Administración y la adopción de decisiones inadecuadas e ilegales. Por el contrario, un procedimiento severo o riguroso que maniate a la administración y le impida actuar con la efectividad y oportunidad que requiere la satisfacción de una necesidad general, se opone al interés público. Este interés puede ser satisfecho con reglas de orden interno cuya observancia se deja a la discreción y prudencia de las autoridades.

El interés privado exige, por su parte, que la autoridad se limite por formalidades de procedimiento que permitan al individuo conocer en tiempo y cuando conviene su situación jurídica, para evitar que sea sacrificado en forma arbitraria e ilegal. En otras palabras, el interés privado exige que exista un procedimiento que constituya un régimen de garantía para los derechos fundamentales del individuo, que limite la acción precipitada y caprichosa de las autoridades. Por consiguiente, el interés privado se satisface sólo mediante un procedimiento cuyas características y obligatoriedad sean una salvaguardia de los derechos privados.

En consecuencia, el procedimiento administrativo tendrá que ser el que resulte de la conciliación de las exigencias del interés público y las del interés privado, en donde podrán existir conjuntamente formalidades que atiendan sólo a la conservación del orden administrativo, con aquellas que se establezcan como garantía de los derechos de los particulares; la omisión de las primeras no producirá trascendencia jurídica respecto del acto en que termina el procedimiento, en tanto que la inobservancia de las que garantizan los derechos de los administrados afectan, en su esencia, la validez del propio acto.

## DEFINICION DEL PROCESO

COUTURE (4) dice que "el vocablo "Proceso" significa progreso, transcurso del tiempo, acción de ir hacia adelante, desenvolvimiento. Que, en sí mismo, todo proceso es una secuencia. Desde este punto de vista, el proceso jurídico es un cúmulo de actos, su orden temporal, su dinámica, la forma de desenvolverse. De la misma manera que un proceso físico, químico, biológico, intelectual, todo proceso jurídico se desenvuelve, avanza hacia su fin y concluye. En una acepción, en sentido amplio, el proceso judicial se puede definir como una secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de resolver, mediante un juicio de la autoridad, el conflicto sometido a su decisión".

Destaca, en la referida concepción, el concepto de unidad de los actos que constituyen el proceso, y su carácter "teleológico", es decir, que dichos actos se caracterizan por estar encaminados a un fin determinado.

En este sentido amplio, habrá proceso en cualquier función del Estado, y así podríamos hablar de: un proceso judicial (civil, penal, mercantil, contencioso administrativo, etc.); un proceso administrativo, o sea, el conjunto de actos de la Administración que tienen por objeto la producción de un acto administrativo; y de un proceso legislativo, esto es, del conjunto de actos de la Asamblea que tienen por fin la producción de una ley.

Aplicar el concepto de proceso a todo conjunto de actos dirigidos a la formación o a la aplicación de normas jurídicas, significa despojarlo de ese carácter fundamental de medio para la administración de justicia, pues, en un significado más valioso se atribuye, a dicho concepto, la característica fundamental de ser una secuencia de actos que tienen por objeto el decidir una

---

(4) COUTURE, EDUARDO J.: "FUNDAMENTOS DEL DERECHO PROCESAL CIVIL". Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1964, págs. 121 y sgtes.



controversia entre partes por una autoridad imparcial e independiente (el Juez), con fuerza de verdad legal (autoridad de cosa juzgada). Al establecer que el Juez mediante su acto resuelva una controversia o litigio, debemos entender que dicho concepto alcanza o comprende las materias de jurisdicción voluntaria. Pero que lo fundamental es que la terminación del proceso sea un acto judicial, esto es, una decisión proveniente de una autoridad imparcial e independiente con respecto al proceso.

Hay que reconocer que la actuación de los órganos - administrativo y legislativo también está sujeta a ciertos principios constitucionales básicos, los cuales son comunes al proceso, y que igualmente tienen, como criterio rector, el de la justicia; pero no por ello vamos a olvidar que es en el proceso judicial donde se hará, precisamente, la determinación definitiva y correctora del derecho y la justicia en un caso concreto, controlando y eventualmente prescindiendo de la actuación y las conclusiones de los órganos legislativos y ejecutivos. Por dichas razones, y por la conveniencia de fijar un término único en el conjunto de actos judiciales que versen sobre actos de la administración, consideramos preferible mantener la designación de proceso, estrictamente para el proceso judicial.

Más, aclaramos, cuando negamos el nombre o carácter de proceso al procedimiento administrativo, ello no significa que la administración no habrá de estar sujeta a ninguna regla o principio de derecho en su tramitación, pues, la administración está también sometida a los principios generales del derecho y a normas de carácter constitucional aplicadas en el proceso judicial. Que la terminología en sí no es fundamental. Que lo importante es que si el procedimiento administrativo participa en algo de lo esencial del proceso judicial, en el sentido de - afectar derechos de los particulares, le son aplicables los mismos principios y garantías destinados a la protec

ción formal de esos derechos en el proceso judicial.

Otro argumento que también se puede esgrimir en demostración de la conveniencia en designar proceso sólo al judicial, es el siguiente: siendo proceso sinónimo de juicio, podría llegar a entenderse que no hay violación de la defensa en juicio si los derechos de un individuo son resueltos por la administración, siempre que ésta haya oído al interesado. Pero, lógicamente, defensa en juicio es más que oír al interesado; defensa en juicio es que haya un juzgador imparcial e independiente, cualidades éstas que en ningún caso puede reunir plenamente la administración. Por tal razón, es conveniente reservar el concepto proceso o juicio sólo para el judicial.

En consecuencia, la secuencia de actos a través de los cuales se desenvuelve la actividad de los órganos administrativos, encaminados a tutelar los derechos de los particulares frente a la administración no la vamos a denominar ya proceso administrativo, sino procedimiento administrativo.

#### PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Los principios que forman parte del procedimiento administrativo son de dos clases: unos, similares al proceso penal como los de instrucción, de la impulsión de oficio y de la verdad material; otros, que garantizan la participación del particular en el procedimiento, como los de informalismo, de la adecuada defensa, el de contradicción y de la imparcialidad; además, otros principios se suman a los anteriores, los cuales señalan algunas características externas del procedimiento, como la ausencia de costas, carácter escrito, etc.

Una de las características esenciales del procedimiento administrativo es que ellos son objetivos, por

cuanto tienden no sólo a la protección del que recurre o a la determinación de sus derechos, sino también a la defensa de la norma jurídica objetiva, con el propósito de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el funcionamiento administrativo. Hay, pues, un interés público en su sustanciación. Ello explica que el procedimiento tenga carácter instructorio, que la autoridad pueda proceder de oficio, que prive el principio de la verdad material, que exista amplitud para considerar bien interpuestos los recursos y reclamaciones, con lo cual se facilita el control de los superiores jerárquicos sobre la buena marcha y legalidad de la administración.

#### EL PRINCIPIO DE LA IMPULSION DE OFICIO

El procedimiento puede ser iniciado de oficio o a petición de parte, más la impulsión del mismo corresponde prácticamente en todos los casos a la administración. Ello es así porque mediante la actuación de la administración se satisface no sólo el interés del particular sino también un interés colectivo, un interés público; de donde la inacción del administrado no puede determinar la paralización del procedimiento administrativo.

#### EL PRINCIPIO DE LA INSTRUCCION

El principio de la instrucción se coloca al lado del principio de la impulsión de oficio, y consiste en que la obtención de la prueba o averiguación de los hechos corresponde no sólo a la parte que litiga con la administración, sino que también debe ser efectuada de oficio, o sea, que la administración debe cooperar, siendo responsable en la obtención de los elementos de juicio necesarios para decidir.

#### EL PRINCIPIO DE LA VERDAD MATERIAL

Mientras que en el proceso civil el Juez debe ceñirse a juzgar según las pruebas aportadas por las partes

(verdad formal), en el procedimiento administrativo el órgano que debe resolver está sujeto al principio de la verdad material, esto es, ajustándose a los hechos, sin que importe que ellos hayan sido alegados y probados por el particular o no. En el caso que los elementos de juicio que los interesados suministren al órgano administrativo no sean suficientes para dictar una resolución adecuada, deberá la administración, de oficio, procurárseles, de manera que llegue a una exacta determinación y al conocimiento y comprobación de los datos a tomar en consideración.

En el proceso dispositivo, el Juez sólo conoce del litigio en la extensión que las partes quieran hacerle conocer, de tal manera que los hechos incontrovertidos deben ser admitidos como ciertos y las afirmaciones y las pruebas aportadas por las partes constituyen los únicos fundamentos de la sentencia; en tanto, la decisión administrativa debe ser independiente de la voluntad de las partes, y que por ejemplo un acuerdo de las partes sobre los hechos del caso, que en el proceso civil puede ser obligatorio para el Juez, no resulta igualmente obligatorio para la Administración, que está obligada a comprobar la autenticidad de los hechos.

#### EL PRINCIPIO DEL INFORMALISMO

Uno de los aspectos fundamentales del procedimiento administrativo es su carencia de formas estrictas, o sea, su informalismo. El Tribunal Supremo Español (5) declaró ya en 1922 que "Las reclamaciones producidas en vía gubernativa no están sometidas a formalidades precisas, debiendo interpretarse su contenido con espíritu de benignidad". Esta doctrina se ha venido aplicando en beneficio de los recurrentes, evitando que por defecto de forma dejen de tramitarse recursos erróneamente calificados.

---

(5) GORDILLO, AGUSTIN A: Obra citada, pág. XVII-24.

El procedimiento es informal únicamente para el administrado, o sea, que sólo el administrado es quien puede invocar en su favor la elasticidad de las normas de procedimiento, en cuanto ellas lo benefician; ese informalismo no puede ser empleado por la administración para dejar de cumplir con las prescripciones que el orden jurídico establece respecto a su modo de actuación, ni para eludir el cumplimiento de las reglas elementales del debido proceso.

#### EL PRINCIPIO DE LA GARANTIA DE LA DEFENSA

El principio constitucional de la defensa en juicio, en el debido proceso, es aplicable en el procedimiento administrativo. Un procedimiento leal y justo en que se respete integralmente el derecho de los individuos a ser oídos y a producir prueba y controlar la de la administración, sirve a un criterio de eficacia política y de legitimidad de ejercicio del poder. Esta garantía comprende varios aspectos, tales como: derecho a ser oído, que presupone la publicidad del procedimiento que significa la "vista" de las actuaciones; la oportunidad de expresar sus razones antes de la emisión del acto administrativo; la consideración expresa de los argumentos y de las cuestiones propuestas, en cuanto sean conducentes a la solución del caso; la obligación de fundar las decisiones, analizando los puntos propuestos por las partes; el derecho de hacerse asistir por letrado; derecho a ofrecer y producir la prueba de descargo.

#### EL PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN

Cuando existen intereses contrapuestos entre los mismos particulares, como por ejemplo, en las licitaciones o concursos públicos o privados, el procedimiento adquiere un pleno carácter contradictorio, y la administración está obligada a asegurar que este carácter se cumpla con la participación igualitaria de los interesados,

so pena de ilegitimidad de la decisión por afectar la imparcialidad que debe guardar en el trámite.

Otros principios relativos al carácter escrito del procedimiento, la ausencia de costas, no merecen mayor explicación por estimarse ser del conocimiento de la generalidad.

## II- ACTOS ADMINISTRATIVOS DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL.

"Actos Administrativos, según el "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales", del autor MANUEL OSORIO y FLORIT (Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1974) o, más propiamente, jurídico-administrativos, son los que realiza la Administración Pública en su calidad de sujeto de Derecho Público, como manifestación unilateral de su voluntad; por lo cual no entran en ese concepto los ejecutados por aquélla en su calidad de persona jurídica sometida a las normas del Derecho Civil".

FRAGA (6), los conceptúa así: "Los actos administrativos son los actos materiales y jurídicos por medio de los cuales se exterioriza la función administrativa del Estado".

La Función Administrativa la conceptúa don Gabino Fraga como "la actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales".

GORDILLO (7), dice que la Función Administrativa "comprende toda la actividad de los órganos administrativos (centralizados o descentralizados) y las actividades de los órganos legislativos y judicial, en la medida en que no se refiera a sus funciones específicas".

(6) FRAGA, GABINO: Obra citada, pág. 147.

(7) GORDILLO AGUSTIN: Obra citada, Tomo 1, pág. VIII-2.

## ACLARACION NECESARIA:

Al Estado corresponde en esencia la protección integral de sus nacionales. Como parte de ello le compete la prestación del servicio público de Seguro Social a la clase activa del país: los trabajadores. Ocurre que el Estado se ha descargado de esa labor y se la ha encomendado al Instituto Salvadoreño del Seguro Social, quien como organismo descentralizado participa de las mismas características que la Administración Central. En consecuencia, los conceptos que hemos expuesto aludiendo en forma genérica a la Administración Pública, corresponden asimismo al Instituto objeto de nuestro estudio.

Pasemos a exponer algunos datos que nos ayudarán en el desarrollo del presente apartado:

La Administración ejecuta actividad jurídica y no jurídica, según que ella produzca o no efectos jurídicos directos.

ACTOS NO JURIDICOS, también llamados "Actos de la Administración", consisten en decisiones, declaraciones o manifestaciones realizadas en ejercicio de la función Administrativa que no producen efectos jurídicos directos respecto de un sujeto de derecho.

En esta clasificación encontramos gran parte de las piezas procesales de todo Expediente Administrativo, tales como: los informes que producen las distintas oficinas o dependencias del Instituto, en los cuales se relatan hechos ocurridos o que son del conocimiento de la respectiva oficina, o que informan de las averiguaciones realizadas, etc.; los dictámenes en los que el funcionario pertinente emite juicio, opinión o consulta, destinada a orientar el criterio de la autoridad que debe decidir. Estos dictámenes forman parte de la actividad "consultiva" de la Administración. Dentro de los dictámenes ocupan lugar especial los dictámenes jurídicos, los cua-

les proveen la orientación legal necesaria a las autoridades de la Institución respectiva, a fin de que ésta - mantenga su actuación dentro del estado de derecho. Cabe aclarar que estos órganos consultivos no realizan funciones que impliquen una expresión de voluntad, no emiten manifestación de voluntad, en suma "no deciden", sus funciones son sólo de valoración técnica. Estos dictámenes constituyen actos "internos" de la Administración y tienen los siguientes caracteres: 1) no tienen fuerza ejecutoria, pues no son "actos administrativos" STRICTO SENSU; 2) no constituyen un acto jurídico, ya que no obligan a la autoridad ejecutiva. Si el dictamen es acogido por la autoridad ejecutiva, la substancia de dicho dictamen se volverá obligatoria, más no por obra del dictamen en sí, sino como consecuencia del acto administrativo que emita la Institución aceptando el precitado dictamen. Cabe considerar también, dentro de los actos no productores de efectos jurídicos directos, todas las medidas de prueba que la Administración produzca durante el procedimiento: informes periciales, declaraciones testimoniales, producción de pruebas documentales, etc.

Todos estos actos, llamados en sentido amplio, actos de la administración, tienen una característica especial: caben dentro del concepto de las llamadas "medidas preparatorias", que no son recurribles directamente, no obstante que se otorga el derecho de alegar en contra de ellos; la razón de ser que no sean recurribles o impugnables estriba precisamente en que ellos no producen efecto jurídico directo respecto del administrado y por lo tanto no son susceptibles de causar agravio directo.

ACTOS JURIDICOS, son las decisiones o declaraciones de voluntad, conocimiento o juicio, productores de un efecto jurídico directo, esto es, del nacimiento, modificación o extinción de un derecho o deber jurídico de un sujeto de derecho. Podemos mencionar en éstos los actos "definitivos" o equiparables a ellos, que impiden total-



mente la tramitación del reclamo o pretensión del administrado, como por ejemplo, una orden de archivo de las diligencias, una providencia que niega al interesado el derecho de defensa, o el acceso a las actuaciones, etc. y los actos "interlocutorios" o de mero trámite, que son aquellos que produciendo un efecto jurídico directo, no deciden el fondo de la cuestión central planteada, tales como: una medida ordenando o denegando la producción de una prueba, el pedido de un informe, de un dictamen, etc.

ACTOS ADMINISTRATIVOS, en una definición amplia, elemental, podemos decir que son las declaraciones realizadas en ejercicio de la función administrativa que producen efectos jurídicos.

Advertimos entonces que dentro de estos actos están: 1) aquellos que se realizan de común acuerdo entre la Institución y otro sujeto de derecho, para reglar derechos y deberes comunes; y 2) las manifestaciones unilaterales de la Institución que ella realiza por su cuenta y por su sola voluntad. Los primeros se les denomina con el nombre de "contratos administrativos", y tienen su propio régimen bastante autónomo. Debemos entonces distinguir, entre los actos jurídicos de la administración, los unilaterales y los contractuales. El acto administrativo corresponde a los unilaterales.

Tenemos, pues, ya una división de los actos jurídicos de la administración: a) los actos unilaterales, para quienes reservamos originariamente el concepto de "acto administrativo", y b) los actos bilaterales o contractuales, que conforman los "contratos administrativos".

Con esta especificación, podemos dar una definición "preliminar" de acto administrativo, así es una declaración "UNILATERAL" que se realiza en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos en forma directa.

Si ahondamos un poco más en la división que hemos hecho de actos unilaterales y contractuales de la administración, podemos observar que dentro de los actos unilaterales de la misma, existe una notoria diferencia entre aquellos que producen actos jurídicos generales, es decir, para una serie indeterminada de casos, y los actos jurídicos individuales, esto es, particulares, concretos, para un solo caso determinado, o para distintos casos, especificados y determinados individualmente.

Establecida esta diferencia, podemos observar que los actos unilaterales de la administración que producen efectos jurídicos generales son los reglamentos administrativos (normas generales dictadas por la administración). Dichos actos, pues, tienen su propia denominación especial y su propio régimen específico, que los diferencia de los otros actos de la administración.

Recapitulando, los actos jurídicos de la administración se dividen en: a) unilaterales y b) bilaterales (contratos administrativos); los actos unilaterales a su vez se subdividen en: 1) actos unilaterales generales (reglamentos administrativos), y 2) actos unilaterales individuales. Para este último reservamos, en sentido específico y técnico, el nombre de "acto administrativo".

Entonces ya podemos definir el acto administrativo, como la declaración unilateral que realizada en ejercicio de la función administrativa, produce efectos jurídicos individuales en forma directa.

Más, ello no significa, en modo alguno, que los contratos y reglamentos no sean actos administrativos. Que la intención nuestra ha sido la de adoptar un criterio restringido para delimitar en forma precisa lo que debemos entender por acto administrativo específico.

## CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DEL INSTITUTO

Ya hicimos cuenta que el acto administrativo, en sentido amplio, es toda declaración o manifestación realizada por el órgano competente, en ejercicio de su función administrativa, productora de efectos jurídicos.

Dentro de esta concepción incluimos, por una parte, a los actos que se producen mediante el concurso de la voluntad de un órgano administrativo (Instituto Salvadoreño del Seguro Social) y otro sujeto de derecho (que puede ser un particular, otro ente público, una Dependencia de un Organó del Estado, etc.), para regular derechos recíprocos. Estos actos administrativos dijimos que son los llamados "Contratos Administrativos".

En la actividad administrativa del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, se vincula con distintos sujetos de derecho mediante contratos administrativos de diversa naturaleza, tales como: Contratos de arrendamiento de cosas (muebles o inmuebles); contratos de arrendamiento de servicios; contratos para la ejecución de una obra determinada; contratos de comodato; contrato de cuenta corriente bancaria; contratos de compra-venta; contratos de fianza; contratos de trabajo; contratos de seguro; contratos de transporte, etc.

## REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS DEL INSTITUTO

Otra categoría de actos administrativos, que tienen su propia denominación específica y régimen jurídico propio, como lo advertimos con anterioridad, está constituida por los "Reglamentos Administrativos". Por Reglamento entendemos, el acto administrativo que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

El Instituto Salvadoreño del Seguro Social, como entidad u órgano administrativo, también ejecuta actos pro

ductores de Reglamentos Administrativos, entre los cuales vamos a citar: su propio Reglamento Interno de Trabajo, que regula la forma en que sus trabajadores deben prestar sus servicios, los derechos y obligaciones de los mismos, así como las sanciones en que los trabajadores pueden incurrir cuando violen las normas reglamentarias; el Reglamento de los Servicios Médicos del Instituto; el Reglamento de Becas para los trabajadores de la Institución; la reglamentación que norma los Concursos Públicos y Privados que promueve el Instituto, etc.

#### ACTOS ADMINISTRATIVOS DEL INSTITUTO

La declaración unilateral del Instituto, realizada en el ejercicio de su función administrativa, productora, en forma directa, de efectos jurídicos individuales es a lo que hemos destinado en denominar acto administrativo de la Institución. Como podemos advertir, se trata de actos jurídicos por medio de los cuales el Instituto exterioriza su función administrativa.

La doctrina refiere varias clasificaciones de los actos administrativos, dependiendo del punto de vista que se adopte para agruparlos en distintas categorías. A continuación detallaremos algunas de las más conocidas de estas clasificaciones, ejemplificando en ciertos casos.

- 1) De acuerdo con su naturaleza, los actos administrativos pueden ser: a) no jurídicos o materiales, y b) jurídicos. Como ejemplo de los primeros podemos señalar: las solicitudes de informes tramitados por cualquier dependencia del Instituto, los estudios técnicos, los dictámenes jurídicos, etc. Ejemplo de los segundos: una providencia de la Dirección General del Instituto declarando sin lugar la solicitud de un patrono.

- 2) Según que sus efectos trasciendan o no la actividad interna del Instituto, se clasifican en: actos internos, por ejemplo, la propuesta para la contratación de un servicio; y b) actos externos, tal como, el Acuerdo del Consejo Directivo nombrando un Jefe de un Departamento.
- 3) Según el número de voluntades que intervienen en la formación del acto, pueden ser: a) actos constituidos por una sola voluntad, tal como sería, una resolución emitida por la Dirección General del Instituto; y, b) actos formados por el concurso de varias voluntades, como por ejemplo: un Acuerdo del Consejo Directivo de dicha Institución.
- 4) De acuerdo al límite determinado para la voluntad administrativa, los actos administrativos pueden ser: a) reglados; y, b) discrecionales.
- 5) Según su finalidad, los actos administrativos se clasifican en: a) actos preliminares; b) actos de decisión o resoluciones; y c) actos de ejecución.

Vamos a detenernos un poco en esta última clasificación, para hacer notar que tanto los actos preliminares como los de ejecución se pueden reunir en un solo término: "actos instrumentales", los cuales están constituidos por todos aquellos actos que forman un medio, un instrumento para realizar los actos de decisión (en estos últimos fijamos a las resoluciones y los Acuerdos de las máximas autoridades del Instituto).

Los actos de decisión constituyen el fin principal de la actividad administrativa del Instituto, razón por la que les vamos a denominar "actos principales" en contraposición a los actos instrumentales a que ya nos referimos.

Entre los actos preliminares se encuentran todos aquellos actos que son necesarios para que el Instituto

Salvadoreño del Seguro Social pueda funcionar en forma eficiente, y constituyen, en su mayor parte, la exteriorización de ciertas facultades de que disfruta el propio Instituto, que pueden llegar a afectar la esfera jurídica de los individuos que con él se vinculan. Estas facultades son de las que dispone el Instituto para exigir la presentación, por ejemplo, de planillas de pago de salarios, de recibos de pago, o para recibir declaraciones de patronos y trabajadores, así como para efectuar la práctica de visitas a los centros de trabajo o a los domicilios de los trabajadores, con el propósito de comprobar el cumplimiento de las disposiciones que rigen la relación jurídica de seguro social; y, en general, todos los actos y formalidades que, como garantía de los particulares, establecen las normas legales al organizar los procedimientos administrativos de la Institución.

Los actos de ejecución, están constituídos por todos aquellos, unos de orden material y otros de orden jurídico, que tienden a hacer cumplir forzosamente las decisiones y resoluciones de la Institución, cuando el obligado no se allana voluntariamente a su cumplimiento. Como ejemplo típico de esta clase de actos de ejecución podemos señalar "las multas", que el Instituto, en uso de su facultad económica-coactiva, ejerce para hacer efectivo el pago de las cotizaciones de seguro social.

- 6) Según su contenido, los actos administrativos del Instituto los podemos clasificar de la manera siguiente:
- a) actos destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares, entre los que encontramos: I- Los actos de admisión, como por ejemplo el caso de la afiliación de los trabajadores que quedan sujetos al régimen del Seguro Social. Es, por medio de este acto, que se le da ingreso a los trabajadores a los beneficios de la protección de los programas de Seguridad -

Social que tiene el Instituto. Acerca de la naturaleza de los derechos que engendra este acto de admisión, nos remitimos a lo ya expuesto en este trabajo en el Capítulo relativo a la afiliación. II- Los actos de aprobación, por medio de los cuales la autoridad superior da su consentimiento para que un acto de una autoridad inferior pueda producir sus efectos; III- Las licencias o permisos; b) actos destinados en forma directa a limitar la esfera jurídica de los particulares: entre éstos fijamos a las sanciones. Parte importante de la actividad administrativa del Instituto Salvadoreño del Seguro Social son los actos de sanción, por virtud de los cuales se castiga la infracción a su Ley y Reglamentos respectivos; y, c) Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho, entre los que ubicamos: los actos de certificación, la recepción de declaraciones de los particulares, y las notificaciones, cuyo objeto es dar a conocer las decisiones administrativas de la Institución.

### III-- PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE PRIMERA INSTANCIA.

En cuanto a los procedimientos que regulan las actuaciones de la Institución Oficial Autónoma denominada "INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL", su propia Ley y Reglamentos correspondientes contienen disposiciones de orden procesal, las más de ellas destinadas a ser aplicadas a situaciones específicas.

Antes de pasar a tratar en propiedad el tema, creemos oportuno volver a insistir en que el principio de legalidad, que no es otra cosa que la conformidad de todos los actos de la Administración Central y sus Entes Descentralizados con el Derecho, indudablemente que ese principio alcanza al Instituto a que nos referimos, en razón de que éste, desde su origen, desde su nacimiento, es una creación legal y en sus actuaciones está regulado

por su régimen legal y reglamentario, además de estar - sujeto al orden jurídico en general. Es decir, que el Instituto tiene una esfera limitada, dentro de la cual goza de facultades regladas y discrecionales, para poder cumplir así con las finalidades de servicio público que determinaron su creación.

Los actos que realiza el Instituto no son otros - que actos administrativos y actos materiales, al igual que los realizados por toda la Administración Central y la Descentralizada. Desde luego, el contenido de los - actos realizados por el Instituto está predeterminado - por su régimen legal, pues sólo puede y debe ejecutar - aquellas actividades que son propias y necesarias para llenar los fines que se tuvieron en mente al crear dicho Instituto.

Siendo que ya antes hicimos, referencia a los actos administrativos, a sus características y clases, habíamos también de los actos administrativos propiamente dichos, sobre cuales pueden ser impugnados por vía administrativa, es evidente que no habría necesidad de hacer un análisis detallado sobre todas las actividades - que desarrolla esta Institución. Únicamente reafirmamos que el Instituto Salvadoreño del Seguro Social está sujeto a los mismos principios que toda la Administración, sólo con la salvedad que él tiene fines específicos y determinados en su régimen legal; que el Instituto constituye una persona jurídica, y por ello es capaz de contratar directamente, y, en general, de manejar su patrimonio, así como realizar, en forma personalizada, valga la expresión, todo aquello que constituye su campo de acción.

Instancia, según definición contenida en el "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, - del Abogado MANUEL OSORIO y FLORIT (Editorial Heliasta S.R.L. pág. 388) es: "cada una de las etapas o grados -



del proceso. Corrientemente, en la tramitación de un juicio se pueden dar dos instancias: una primera que va desde su iniciación hasta la primera sentencia que lo resuelve; y una segunda, desde la interposición del recurso de apelación hasta la sentencia que en ella se pronuncie. En esas dos instancias se debaten tanto problemas de hecho cuanto de Derecho....De ahí que a los Jueces que intervienen en la primera instancia del juicio, suele llamárseles de "primera instancia". //Instancia significa también el requerimiento que los litigantes dirigen a los jueces, dentro del proceso, para que adopten una determinada medida; y en este sentido se habla de las que pueden o tienen que ser tomadas "a instancia de parte".

Couture (8) define en iguales términos la instancia: "denominación que se da a cada una de las etapas o grados del proceso, y que va desde la promoción del juicio hasta la primera sentencia definitiva, o desde la interposición del recurso de apelación hasta la sentencia que sobre él se dicte".

Es nuestra pretensión señalar la separación de "instancias" que se presentan en ciertas diligencias administrativas del Instituto, en las cuales están involucrados los sujetos de la relación jurídica de seguro social.

Existen varios procedimientos administrativos de "primera instancia" regulados en la Ley y Reglamentos del Instituto. Esta primera instancia puede originarse mediante el requerimiento directo del interesado o por iniciativa propia del Instituto, es decir, de oficio.

Para aclarar lo dicho, veamos un ejemplo: Un trabajador no afiliado por su patrono solicita al Instituto la prestación de un determinado servicio (atención médi-

(8) COUTURE, EDUARDO J.: Obra citada, pág. 169.

ca), de los que constituyen el campo propio de actividades de dicha Institución; esa solicitud da lugar a un trámite mediante el cual el Instituto procede a investigar la situación del trabajador para determinar si procede verificar la inscripción o afiliación del interesado y luego determinar la concesión del beneficio que solicita; ese trámite al que nos referimos constituye el procedimiento constitutivo, terminado el cual, el Instituto decide, en este supuesto, que no procede lo solicitado y dicta resolución en ese sentido; dicha resolución es un acto administrativo. Hasta aquí llega la primera Instancia.

El caso discutido puede no terminar con la resolución. Esta como acto administrativo que es, puede dar lugar a una impugnación, a un recurso, del cual conocerá el organismo que señale su régimen estatutario, materia que será objeto de estudio en el próximo Capítulo de este trabajo de Tesis.

Interpuesto el medio de impugnación, comienza un procedimiento distinto, una segunda instancia administrativa. Esta etapa de impugnación necesita de un acto proveído por una autoridad administrativa, acto que debe ser de naturaleza administrativa, emitido en ejercicio de las facultades administrativas del Instituto y con propósito de producir determinados efectos jurídicos.

Analicemos otra situación que, al igual que la anterior, conforman un procedimiento administrativo de primera instancia, el de una situación que se da con bastante frecuencia dentro de la actividad jurídica que desarrolla el Instituto objeto de nuestro estudio: el Reglamento para Afiliación, Inspección y Estadística de la referida Institución dispone, en su Art. 17, la facultad que tiene el Instituto para verificar por sí mismo (mediante su cuerpo de inspectores), con los datos que pueda obtener, la inscripción del patrono y sus trabajadores, y proce-

der, de conformidad al Art. 14 del mismo Reglamento, respecto al cobro de las cotizaciones. Acordada la inscripción patronal y la de sus trabajadores, el Instituto le notificará al patrono, dentro de los tres días siguientes, la resolución tomada al respecto. En el presente caso hasta este punto llega la "primera instancia". De igual manera que en el ejemplo anterior, el patrono interesado puede acudir a una "segunda instancia" para demostrar, en forma fehaciente, los errores en la inscripción, para que el Instituto haga las correcciones del caso, así como a devolverle el excedente que, con base en la resolución incorrecta, hubiere cobrado o, a exigir el faltante, si lo hubiere.

También encontramos otro procedimiento administrativo de primera instancia en el Capítulo VI de la Ley del Seguro Social, que se refiere a "Resolución de Conflictos y Sanciones", se trata de un procedimiento especial, como lo detallaremos más adelante, que se ventila ante el Director General, quien designa un Delegado para que lo tramite y resuelva. En este procedimiento también se puede pasar a una segunda instancia, recurso que se interpone para ante una Comisión del Consejo Directivo del Instituto.

En el Reglamento de Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte, podemos advertir la existencia de procedimientos administrativos de primera instancia, relativos a diligencias necesarias para que la Dirección General emita la resolución correspondiente de concesión o rechazo de las pensiones solicitadas, resoluciones que pueden ser atacadas mediante recurso de apelación como lo detallaremos más adelante.

Pasemos a tratar el desenvolvimiento de este procedimiento que hemos dado en llamar "de primera instancia".

## IV - TRAMITE Y RESOLUCION

En primer lugar, trataremos de analizar el trámite y resolución del procedimiento contenido en el Capítulo VI de la Ley del Seguro Social, denominado "Resolución de Conflictos y Sanciones", que como ya lo advertimos en líneas atrás está integrado de una primera instancia, de una primera etapa. Ante todo, debemos advertir que se trata de un procedimiento administrativo que debe seguirse en los casos de conflictos o reclamos que se susciten por razón de la aplicación de la Ley del Seguro Social - de sus Reglamentos, conflictos que se sucedan entre aquellos sujetos de la relación jurídica de seguro social - que tienen la calidad de contribuyentes a su régimen, o sea, entre los cotizantes, entre estos cotizantes y sus beneficiarios o entre estos últimos.

A partir del Art. 81 de la Ley del Seguro Social y siguientes se determina un procedimiento administrativo que podemos sintetizar así: en primer término, este es un procedimiento constitutivo que viene a ser la primera instancia, que tiene la peculiaridad de que la demanda se plantea ante el Director General del Instituto, pero este conflicto no se suscita entre el ente autárquico y los administrados, sino precisamente entre personas contribuyentes al Régimen del Seguro Social, y la competencia que se le asigna al Director General del ISSS viene a ser parecida a la de un Juez, puesto que actúa frente a dos partes en discordia.

Como ya lo dijimos, la demanda se plantea ante el Director General, pero éste no la tramita directamente, sino que nombra a un Delegado para que lo haga, a más tardar dentro de las siguientes veinticuatro horas. El Delegado, al recibir los autos, debe señalar una audiencia, para la vista de la causa, la cual debe celebrarse en un lapso de los cinco días siguientes. En la "audiencia para la vista de la causa", las partes podrán formular -

sus alegatos de palabra o por escrito y deberán presentar todas las probanzas que tuvieren, conforme a las reglas siguientes: 1) se les admitirá, además de los medios generales de prueba determinados por el Código de Procedimientos Civiles, con valor probatorio a juicio de la autoridad que conozca del asunto, copias fotostáticas, películas cinematográficas, discos fonográficos, cintas o alambres de grabación, radiografías y fotografías de cualquier clase, así como otras pruebas de orden científico que indiquen los reglamentos; 2) respecto a los testigos, las partes no podrán presentar más de cuatro testigos sobre cada uno de los puntos que pretendan comprobar; dichos testigos se examinarán verbalmente en la misma audiencia; y 3) la prueba instrumental, si las partes no quisieren dejar los originales, se razonarán en autos los documentos. Terminada la vista, el Delegado que conozca el caso, deberá emitir su fallo, a más tardar, dentro del breve término de veinticuatro horas. Esta resolución del Delegado se notifica a las partes. Acá termina el procedimiento administrativo de primera instancia de un conflicto entre particulares, en donde la ley ha dado competencia al Instituto para que venga a conocer de esa clase de asuntos. La sentencia del Delegado viene a ser, formalmente, un acto administrativo. Atendiendo a la naturaleza del conflicto planteado ante sus oficinas, nos llevan a la conclusión de que se trata, materialmente hablando, de una especie de jurisdicción delegada por la ley.

Vamos a exponer otro trámite y resolución de un procedimiento administrativo de primera instancia, relativo a una actuación de la Institución frente a un Administrado, la cual se produce con bastante frecuencia, y es el caso de la determinación de una responsabilidad de seguro social al patrono que no ha cumplido con su obligación de inscribir a sus trabajadores y con la remisión de las cotizaciones respectivas.

Advertimos que este procedimiento no está instituído en forma explícita, es decir, que reglamentariamente no se han determinado momentos o plazos, para la realización de actos de naturaleza procesal, que aseguren su continuidad y conduzcan a la terminación del mismo mediante el fallo definitivo, pero, de la integración de varias disposiciones normativas podemos arribar a su desenvolvimiento, en la forma siguiente: Veamos primero algunas disposiciones reglamentarias que guardan estrecha relación en el procedimiento que vamos a exponer. El Capítulo II del Reglamento para Afiliación, Inspección y Estadística del Instituto, Arts. 21 y siguientes, fija la creación de un Cuerpo de Inspectores, cuya responsabilidad es velar por el efectivo cumplimiento de las normas legales y reglamentarias del Seguro Social; señala la facultad o autorización que tiene el expresado Cuerpo de Inspectores y demás personal que especialmente autorice la Dirección General, para acudir a los centros de trabajo, revisar las planillas y el resto de documentación relacionada con el Seguro Social, acudir a los domicilios de los trabajadores para la verificación de datos que importen a la Institución; faculta además al Cuerpo de Inspectores para que practiquen las investigaciones necesarias, recaben datos, reciban declaraciones, revisen documentos, etc.; y para afianzar que las actuaciones de su Cuerpo de Inspectores alcancen los propósitos perseguidos, cuales son el cumplimiento efectivo de sus disposiciones normativas, establece una "presunción legal" para las actas que levanten los Inspectores y personal especialmente autorizado y los informes que éstos rindan en el ejercicio de sus funciones, considerándolos como relaciones exactas y verdaderas de los hechos que contengan; que estos documentos hacen plena fe para el Instituto en toda clase de actuaciones, en tanto no se demuestre de modo evidente su inexactitud, falsedad o parcialidad.

Pasemos enseguida a desarrollar el procedimiento ad

ministrativo "de primera instancia, que, como ya lo dijimos, es de gran aplicación e importancia; el Art. 17 del Reglamento para Afiliación, Inspección y Estadística del ISSS regula la facultad de que dispone el Instituto, - cuando el patrono no hubiere cumplido voluntariamente a inscribirse o inscribir a sus trabajadores, para obtener de oficio, por medio de sus inspectores, los datos necesarios para lograr las inscripciones y determinar las - cuotas de seguro social que no hubieren sido pagadas. Obtenidas las informaciones correspondientes, el inspector que hubiere llevado la investigación, procede a elaborar las planillas de cotizaciones por el período incumplido; dichas planillas, que contienen la información sobre los trabajadores y sus remuneraciones no reportadas, se depositan en la oficina que se encarga de registrarlas y - procede a comunicar, al patrono de que se trata, el monto de cotizaciones que es en deber al Instituto y le insta para que cancele esa cuenta. El patrono reacciona ante esa comunicación y acude a las oficinas del Instituto, en donde al enterarse, en detalle, de lo establecido por el Instituto, si no está de acuerdo con ello, lo manifestará mediante un escrito enderezado al Director General solicitando se modifique el monto de la mora de cotizaciones o que se anule, por ser inexacto, falso o adolecer de parcialidad el informe de inspección en que se basa el cobro de las cotizaciones. El Instituto está obligado a facilitarle la oportunidad de probar los hechos - alegados por el patrono. Recogida la prueba, la Dirección General pasará a decidir lo procedente mediante una resolución que deberá notificar al interesado. Con este acto termina esta etapa del procedimiento administrativo.

Podrá preguntárenos que de dónde sacamos la afirmación de obligatoriedad para el Instituto de abrir a pruebas en este procedimiento administrativo, si el artículo pertinente no la dispone? La razón de nuestro atrevimiento estriba en lo siguiente: en las actuaciones en - que hubieren hechos controvertidos entre el Instituto y

un particular, es evidente que la cuestión debe abrirse a pruebas; así lo exige el precepto constitucional que asegura la inviolabilidad de la defensa en juicio (9). De no procederse en esa manera se incurriría en una violación de la Constitución. Si bien en esta materia el único principio jurídico efectivo consiste en que la apertura a prueba debe realizarse en alguna etapa del procedimiento administrativo, lo plausible es abrir a prueba lo cuestionado en el expediente en la primera oportunidad en que surjan los hechos controvertidos, esto tiende a la eficacia administrativa y al mayor respeto hacia el derecho del administrado.

Para concluir esta parte del presente trabajo de Tesis, diremos que la resolución (acto administrativo del Instituto), denota al mismo tiempo, un acto jurídico procesal y el documento o instrumento en que se consigna dicho acto. Por medio de la resolución, que emana de la autoridad administrativa, se decide la causa o punto que le ha sido sometido a su conocimiento.

---

(9) Art. 164 Constitución Política, 1962.



D- RECURSOS JERARQUICOS EN LA LEGISLACION DEL INSTITUTO  
SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL

I- NOCIONES PREVIAS

La Enciclopedia Jurídica Española (1) se refiere al recurso de esta manera: "Acción que se deriva de la ley a favor de la parte que se considera perjudicada por una resolución judicial para pedir al mismo Juez, Tribunal o autoridad que la ha proferido, quede sin efecto o sea modificada en determinado sentido, o para acudir a otro Juez, Tribunal o autoridad competente, en solicitud de que sea revocado, suspendido o mejorado el fallo que se reputa perjudicial".

Recurso = "Denomínase así todo medio que concede la ley procesal para la impugnación de las resoluciones judiciales, a efectos de subsanar los errores de fondo o los vicios de forma en que se haya incurrido al dictarlas. El acto de recurrir corresponde a la parte que en el juicio se siente lesionada por la medida judicial. En otras acepciones, cualquier medio o procedimiento /solicitud/ petición por escrito" (2).

En el Diccionario de Derecho Usual, pág. 484, Tomo III, de don Guillermo Cabanellas, se encuentra el siguiente concepto: "...en lo procesal, la reclamación que, concedida por la ley o reglamento, formula quien se cree perjudicado o agraviado por la providencia de un juez o tribunal, para ante el mismo o el superior inmediato, con el fin de que la reforme o revoque..."

Conforme al tecnicismo del Derecho Procesal, los términos acción y recurso no son sinónimos. La acción es el medio legal para hacer valer una pretensión legítima

(1) Enciclopedia Jurídica Española", F. Seix-Editor, Barcelona. Tomo XXVI, pág. 689.

(2) OSORIO y FLORIT, MANUEL: "DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS, POLITICAS Y SOCIALES", pág. 644.

ma, para iniciar un procedimiento y obtener que se reconozca nuestro derecho. Recurso es el medio de impugnación de que se hace uso contra una resolución que estimamos nos perjudica. El recurso viene a provocar una nueva etapa en la tramitación de una causa, la etapa de impugnación.

De lo dicho se infiere que el recurso es una especie de acción. Que al recurso siempre lo precede una resolución considerada perjudicial; en cambio, la acción es un concepto de contenido más amplio, se ejercita sin una providencia perjudicial pre-existente, simplemente se busca, mediante el ejercicio de una acción, el hacer valer una pretensión legítima ante la autoridad competente.

Recurso Administrativo: "Denomínase así a cada uno de los que los particulares pueden interponer contra las resoluciones administrativas y ante los propios organismos de la administración. En términos generales, puede decirse que esos recursos son: el de reposición o reconsideración, que se interpone ante la autoridad u organismo que haya dictado la resolución impugnada; y el jerárquico, que se interpone ante el superior, dentro siempre de la vía administrativa y hasta agotar la misma. Una vez terminada ésta, la impugnación se ha de hacer ante la autoridad judicial, generalmente por el trámite contencioso administrativo". (3).

"Recurso Administrativo, según MARIENHOFF (4), es un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa, con el objeto de obtener, en sede administrativa, su reforma o su extinción".

---

(3) OSORIO Y FIORIT, MANUEL, obra citada, pág. 644.

(4) MARIENHOFF, MIGUEL S.: obra citada, Tomo I, pág. 640.

## ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

Como elementos característicos del recurso administrativo, don Gabino Fraga (5) señala los siguientes. haciendo la advertencia que no todos ellos deben concurrir forzosamente para que el recurso exista:

- "1- La existencia de una resolución administrativa que sea la que se recurre. Este elemento si es indispensable para la existencia del recurso.
- 2- Que este acto afecte un derecho o un interés del recurrente. Este es también un elemento necesario del recurso.
- 3- Que la ley fije las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse la solicitud del particular. Dichas autoridades pueden ser, la misma que dictó el acto, o la autoridad jerárquica superior, o también un órgano especial creado al efecto por la ley.
- 4- Otro elemento, la existencia de un verdadero recurso se reconoce por la fijación de un plazo dentro del cual puede hacerlo valer el particular.
- 5- También es propio del recurso la circunstancia de que la ley exija para tenerlo por legalmente interpuesto el cumplimiento de ciertos requisitos de forma, de garantía, etc.
- 6- Constituye además elemento de un recurso, la fijación de un procedimiento especialmente organizado para seguirse por la autoridad que ha de seguir o conocer la revisión, la determinación de formalidades que hayan de cumplirse, la especificación de pruebas que puedan rendirse, etc.
- 7- Que la autoridad revisora quede obligada a dictar nueva resolución en cuanto al fondo. Si no hay esa obligación no puede hablarse propiamente de un recurso".

---

(5) FRAGA, GABINO: Obra citada pág. 593.

Volvamos a expresar otras nociones generales acerca de los recursos administrativos:

Los derechos de orden administrativo de que gozan los particulares, deben ser protegidos, de manera de dar a su titular los medios legales de que puede echar mano para obtener las reparaciones a que tiene derecho, esto es, para que el acto lesivo de la administración sea revocado, reformado o anulado. En tal virtud, es natural que el agraviado con un acto de la administración, antes de acudir a la vía jurisdiccional, puede hacer uso de su derecho de petición ante la misma autoridad que proveyó el acto que lo afecta injusta o ilegalmente, o ante el superior jerárquico de dicha autoridad. Por su parte, el órgano administrativo tiene legítimo derecho a revisar, por medio de sus correspondientes autoridades, sus actuaciones y a enmendar aquello que no esté ajustado al ordenamiento legal que norma su actividad o que resulte inconveniente o inoportuno.

CARACTERÍSTICAS. El recurso administrativo es el medio de impugnación administrativo de los actos administrativos. De este concepto podemos deducir sus principales características:

- 1) Es un medio de impugnación, esto es, que consiste en una vía abierta al perjudicado para que pueda atacar la validez del acto administrativo que lesiona sus derechos o intereses.
- 2) Es un medio de impugnación administrativo. Es de gran importancia hacer énfasis que se trata de un medio de recurrir eminentemente administrativo, ya que estos recursos se interponen ante la misma autoridad que dictó el acto del cual se recurre, para que ella misma lo resuelva. Que nos quede claro, pues, que es la misma Institución (trátase de la que emitió el acto o del superior jerárquico), quien admitirá, tramitará y resolverá el recurso interpuesto, por medio, -

lógicamente, de actos administrativos; circunstancia que nos obliga a señalar que en su trámite no hay ni puede existir verdadera contención, a diferencia de los recursos jurisdiccionales, en donde si hay litigio y son resueltos por órganos jurisdiccionales, mediante un acto jurisdiccional.

- 3) Es un medio de impugnar actos administrativos del órgano administrativo. Es de suma importancia señalar que los actos susceptibles de ser impugnados por los interesados son los actos administrativos, es decir, aquellos realizados por la Institución cuando actúa dentro de los límites de su gestión administrativa, y que son productores de efectos jurídicos individuales en forma directa, cuando dichos actos vulneran derechos subjetivos o intereses legítimos o cuando su procedimiento de emisión no está acorde con las normas jurídicas que lo regulan.

Con gran amplitud es dable afirmar, que contra las resoluciones administrativas y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento, o produzcan indefensión, podrán utilizarse, por los titulares de un derecho subjetivo o de un interés directo, personal y legítimo en el asunto, los recursos administrativos.

#### FUNDAMENTOS DE LOS RECURSOS

Los fundamentos de los recursos administrativos los hacemos depender, por una parte, en el derecho constitucional reconocido que tiene toda persona de dirigir sus peticiones por escrito a las autoridades legalmente establecidas y a que se le resuelvan y se le haga saber lo resuelto (6); y, por otra parte, el indiscutible derecho que tiene la Administración de revisar sus propios actos,

---

(6) Art. 162 Constitución Política. 1962.

sobre todo cuando con esa revisión no se lesionan derechos legítimamente adquiridos, porque es natural que si la Administración debe ajustar sus actuaciones a las prescripciones legales, al darse cuenta que esa actuación no está acorde al régimen legal, siendo ella la principal interesada en preservar esa legalidad, debe proceder a dejar sin efecto los actos pronunciados ilegítimamente.

#### REQUISITOS GENERALES Y MOTIVOS

Como requisitos generales de los recursos administrativos se pueden señalar los siguientes: los recursos deben interponerse ante la autoridad competente, y en lo que respecta al recurrente, éste debe tener a lo menos un interés legítimo. Ahora bien, esto no significa que aquellas personas que nada más tengan un simple interés no puedan, en uso del derechos constitucional a que hemos aludido hace poco, dirigir sus peticiones a las autoridades legítimamente establecidas. Pero eso si, no todas las peticiones o solicitudes que se eleven a las autoridades constituyen auténticos recursos administrativos, ya que éstos están revestidos de caracteres propios y especiales, y además porque, precisamente, son una vía abierta para que se impugnen los actos administrativos, y sólo pueden ser conferidos a quienes aduzcan, a lo menos, un interés legítimo que se considere lesionado. En conclusión podemos decir, que si la petición como derecho subjetivo constituye el género, el recurso administrativo viene indiscutiblemente a ser la especie.

Los motivos del recurso administrativo pueden ser, ya bien de hecho como de derecho. En cuanto a los motivos de hecho y de oportunidad, es preciso mencionar que, con base en su actividad discrecional, sólo la administración puede o está facultada para apreciar las circunstancias correspondientes, y que no es lícito a otro poder del Estado inmiscuirse en ese campo. En lo que res-

pecta a los motivos de derecho, debemos expresar que la interposición puede tener por motivo la ilegalidad del acto administrativo recurrido. Algunos sostienen que tales recursos deben tener motivos específicos, pero, a mi modesto entender, y siendo que las actuaciones administrativas deben ajustarse con cierta rigidez a los principios legales, es mejor que el recurso se conceda por motivos amplios, protegiendo con ello a los administrados contra las actuaciones arbitrarias o ilegales que pueda cometerse.

#### CLASIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Sobre este tema existen grandes diferencias tanto en la doctrina como en las legislaciones de los países. Así en algunos Estados, recursos como el de apelación no requieren de ley expresa que lo conceda, sino que se le considera como un derecho de los administrados; para el caso, Venezuela así lo regula. Esta concepción se funda en las facultades de auto control y revisión que tiene la administración, y se argumenta que, si la propia administración puede revisar sus propios actos y dejarlos sin efecto, ya por el mismo órgano que emitió el acto revisado o por el superior jerárquico, con mucha más razón se debe conceder al administrado el derecho de alzarse contra la actuación administrativa que siente que lo perjudica, para que entonces el superior jerárquico revise el acto y, si es procedente, lo modifique, lo revoque o lo anule.

En la Ley de Procedimientos Administrativos de España se establece que los recursos administrativos que se conceden a los administrados son los siguientes: con carácter ordinario, los de alzada y reposición, y con carácter extraordinario, el de revisión. En Venezuela, existen recursos administrativos propios e impropios. Entre los primeros están: el recurso jerárquico o de alzada o de apelación, el de revisión y el de reconsidera-

ción; entre los impropios, que por su especialidad requieren de ley expresa que los conceda, están: el recurso de gracia y el económico-administrativo.

En nuestro país, carecemos de una Ley general de procedimientos administrativos, lo cual obstaculiza enormemente el orden en esta clase de diligencias. Entre nosotros se mencionan los de apelación, revisión, rectificación, reconsideración.

#### EFFECTOS DE LOS RECURSOS

La interposición de un recurso administrativo, tal es la opinión generalizada, no suspende la ejecución del acto administrativo impugnado. Este efecto es lo que comúnmente se conoce como "privilegio de ejecutoriedad", según el cual la administración puede proceder a dar cumplimiento a sus actos no obstante de la oposición formal del interesado. El fundamento de esa ejecutoriedad es el siguiente: en tanto no se demuestre lo contrario, los actos de la Administración son legítimos, pues, se presumen emitidos de acuerdo a la ley y para amparar intereses generales. Al contrario, la interposición de un recurso supone la protección de un interés privado, particular, que ha sido injustamente vulnerado, en opinión del recurrente. Por tal razón es que se admite que la interposición de un recurso administrativo no produce efecto suspensivo sino sólo devolutivo. Pero esta afirmación no es inmutable, ya que pueden darse casos en que la instauración de un determinado recurso tenga efecto suspensivo, como por ejemplo en el de un recurso jerárquico, pues si el inferior cuyo acto se ha impugnado, diere cumplimiento al mismo, volvería ilusoria la rectificación ordenada por la alzada, pues el daño ya se habría producido.

Pasemos ahora a abonar otras consideraciones importantes sobre los recursos administrativos:



A cualquier Administración le interesa de manera primordial la reparación de sus errores, para lo cual es necesario que tenga ese derecho: de revisar sus actuaciones. Ya en líneas anteriores indicamos que toda la actividad administrativa está presidida por el principio de legalidad. Nos preguntamos, qué pasaría si los funcionarios de la Administración, en los casos que hubieron incurrido en errores, no quisieran rever sus actuaciones? La respuesta lógica es que violaciones a las leyes y a los reglamentos quedarían sin ser reparados, y los administrados no tendrían medios de defenderse contra las actuaciones arbitrarias e ilegales de la Administración. Podría argumentarse que sería mejor que fueran jueces independientes los que conociesen de las defensas interpuestas por los administrados y que de esa manera se ganaría en imparcialidad; más, aún existiendo controles jurisdiccionales de la Administración, es mejor concederle, primeramente al órgano administrativo, la oportunidad de reparar sus propios errores, aún cuando ello se realice motivada por petición de parte interesada, porque en muchas ocasiones la Administración no procede a enmendar sus errores, no porque se niegue a ello, sino por la gran cantidad de trabajo que desarrolla, en donde pasan desapercibidas las transgresiones cometidas.

La interposición, por parte del particular afectado, de un recurso contra un acto administrativo es, pues, una colaboración para la eficacia administrativa, entre el administrado y la administración, lo cual no empece que indirectamente se beneficie el interesado recurrente. El recurso administrativo constituye, en tal sentido, un claro medio de control en la Administración.

Se ha sostenido que la existencia de recursos administrativos es de esencia: que no requiere de texto expreso. Ello es plenamente cierto, pues, en nuestro país, hay cierto recurso cuya existencia se sobreentiende en la aplicación de preceptos constitucionales, sin que sea

necesaria su consagración expresa por normas específicas. Así el Art. 162 de la Constitución establece el derecho de acudir a la autoridad legítima por medio de una petición escrita, la cual está obligada a resolverle y a notificarle ese resultado.

Si no tuviéramos los recursos administrativos, los administrados estarían inermes ante las actuaciones erráticas o intencionalmente ilegales de las oficinas administrativas. Los recursos administrativos, entre nosotros, vienen a ser el importante medio de defensa de los particulares, por desarrollar en gran manera el indiscutible derecho de defensa y el de petición, consagrados constitucionalmente. Ahora bien, estimamos que en nuestro medio la mejor garantía para el administrado es el recurso jerárquico, o si se prefiere, la menos vana de sus esperanzas; porque las revocatorias, reconsideraciones o como se les llame, que se plantean ante la misma autoridad que emitió el acto de que se recurre, dan muy pocas posibilidades de que prosperen, pues no hay nadie más ciego y terco que un funcionario que no quiere ver y reconocer sus errores. Entonces, la oportunidad que le queda al particular es la de apelar ante el superior jerárquico a fin de que enmiende la actuación ilegal del subordinado.

Ya antes hicimos referencia al privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos, lo cual no empece a que existan medios, en favor de los administrados, para impugnar dichos actos, quienes pueden atacarlos si con ellos la administración ha vulnerado el principio de legalidad y la justicia, postulados a los cuales debe ajustar todas sus actuaciones en todo estado de derecho. En líneas anteriores fundamentamos a los recursos administrativos en la manifestación de un derecho constitucional de los particulares; así también hemos dicho que esos medios de defensa deben llenar ciertos requisitos para su admisibilidad, tanto en lo relativo a los suje-

tos y al objeto, como también ciertas formalidades sin las cuales no puede intentarse válidamente su ejercicio.

Entre los requisitos de orden subjetivo, debemos referirnos, en primer término, al órgano ante el cual se va a intentar un recurso. Es condición elemental, que un recurso debe contener la manifestación clara y precisa de quien peticiona, por qué peticiona y qué desea; eso sí, debe intentarse ante el órgano correspondiente sobre asuntos que sean de su competencia. Esta premisa tiene su asidero en el Art. 162 de la Constitución Política y en el principio lógico de que se solicita a quien tiene el poder de conceder algo. No será lógico, entonces, que alguien intente un recurso administrativo, contra providencia del Director General del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, ante la Junta Directiva del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, porque ello sería obrar contra las leyes que determinan la esfera de actividad de las mencionadas Instituciones. En cuanto a los requisitos que debe llenar el recurrente, ya hemos arribado a la conclusión de que es lógico permitir a los titulares de un derecho subjetivo lesionado que hagan uso de los recursos administrativos, y agregamos que es también procedente ampliar dicha facultad a quienes son titulares de un interés legítimo.

El requisito objetivo que debe llenar un recurso para su admisibilidad, es el de que se interponga contra un acto susceptible de ser recurrido, esto es, contra un acto administrativo. Por tal razón hemos dicho que sólo es válido impugnar, administrativamente, aquellas manifestaciones o declaraciones de voluntad de la Administración realizadas con el objeto de producir un efecto jurídico determinado, y que, en manera alguna, los hechos jurídicos de la Administración ni sus actos materiales o no jurídicos pueden atacarse por medio de un recurso administrativo. De igual manera aclaramos que los actos administrativos que son susceptibles de impugnarse por

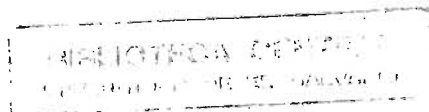
medio de un recurso de tal naturaleza, son sólo los actos unilaterales. Que los contratos administrativos, - de suyo, no dan lugar a que se les pueda atacar por esa vía, pero eso sí, los actos administrativos relativos a la ejecución de un contrato administrativo sí pueden ser objeto de recursos administrativos, y en tal caso, el titular del interés legítimo vulnerado será el que contrató con la Administración.

En cuanto a los requisitos de orden procesal, podemos señalar el de que los recursos deben interponerse - dentro del término o plazo que las leyes señalen al efecto. La Ley de Papel Sellado y Timbres exige el formalismo de que toda solicitud administrativa debe ser hecha - en papel sellado de treinta centavos hoja, lo cual es - perfectamente aplicable a los recursos administrativos; por otra parte, las formalidades que se exigen a los escritos que se presentan ante los Juzgados del país son - exigibles a los recursos administrativos, como por ejemplo, la personería debe ser legítima, el escrito debe - ser presentado personalmente por el firmante o debe estar debidamente legalizada su firma. Claro está, y esto lo recalcamos, debe existir cierta amplitud en cuanto a las formalidades, con el fin de facilitar el camino a - los administrados. En suma, contamos con suficientes - elementos para concluir que los recursos administrativos deben llenar, además de los requisitos que las respectivas leyes administrativas prescriban en cada caso particular, aquellos otros que señala el Código de Procedimientos Civiles, al cual se remiten para su aplicación - supletoria la mayoría de leyes administrativas. Pero - eso sí, que quede bien en claro que la errónea clasificación del recurso, hecha por el recurrente, no vicia ni - debilita su petición, pues, conforme la teoría de la "calificación jurídica", los actos y contratos tienen la denominación correspondiente a su naturaleza y no la que - erróneamente le atribuyan las partes intervinientes.

## NATURALEZA DEL ACTO QUE RESUELVE UN RECURSO ADMINISTRATIVO

La doctrina se ha dividido a este respecto. La discusión radica en determinar si la decisión del recurso es un simple acto administrativo común o si, por el contrario, es un acto administrativo de carácter "jurisdiccional". La solución dependerá del concepto que se tenga de "acto jurisdiccional". MARIENHOFF (7) sostiene, - "que habrá acto jurisdiccional siempre que, en ejercicio de una facultad legal, a raíz de una reclamación del administrado, se dicte decisión, expresa y fundada, reconociendo o desestimando el derecho invocado, cualquiera sea el órgano que al efecto actúe". El acto jurisdiccional se define exclusivamente por la "naturaleza" de la decisión. También sostuvo que tanto puede haber acto jurisdiccional en la actividad de la Administración, como en la de la justicia. De modo que "justicia" y "jurisdicción" no son términos equivalentes. Recuerda las siguientes palabras de García Trevijano Fos, que traducen con claridad y acierto las ideas de referencia: "la jurisdicción puede ejercitarse tanto por la Administración como por el Poder Judicial, entendiéndose por jurisdicción la potestad de "componer los intereses contrapuestos". En este sentido es evidente que la Administración tiene una potestad jurisdiccional que se manifiesta fundamentalmente a través de la resolución de recursos. Lo que sucede es que el Poder Judicial utiliza el mecanismo del proceso, mientras que la Administración utiliza el vehículo del procedimiento, con las diferencias sustanciales existentes entre ambos". Otros opinan, que la decisión del recurso realizado por la Administración es indiscutiblemente una resolución o acto administrativo de carácter unilateral e individual y nunca jamás un acto jurisdiccional, puesto que la función jurisdiccional es monopolio del órgano judicial; que para que pueda hablarse de actividad jurisdiccional es indispensable la exis-

(7) MARIENHOFF, MIGUEL S.: Obra citada, Tomo I, pág. 646.



tencia de un órgano estatal imparcial e independiente, - creado con la misión específica de examinar y actuar, en su caso, las pretensiones que una parte esgrime frente a la otra. (Jesús González Pérez: "Derecho Procesal Administrativo, Tomo 1º, pág. 128). Cita del tratadista Marienhoff. (8)

Por nuestra parte adherimos el criterio que sostiene que la decisión que recaiga en un recurso administrativo constituye un acto administrativo de substancia jurisdiccional, que declara lo que es derecho en el caso concreto. Pero esa potestad jurisdiccional que atribuimos a la administración, no tiene el alcance de la potestad jurisdiccional ejercida por los tribunales judiciales, por cuanto en aquella no se da un planteamiento de contienda jurídica entre el particular y la Administración (como sucede en un proceso contencioso administrativo), sino simple reclamación del particular, a la que se allana o no la autoridad administrativa.

#### FORMA EN QUE SE RESUELVEN

El órgano administrativo encargado de resolver los recursos administrativos tiene las siguientes facultades, puede confirmar, reformar, revocar o anular el acto administrativo impugnado; puede también declarar inadmisibles el recurso por falta de los requisitos que antes señalamos.

#### EFFECTOS DE LA RESOLUCION DE UN RECURSO

Examinemos cuales son los efectos que puede producir la decisión de un recurso administrativo. En primer término, veamos el caso en que la autoridad declare inadmisibles el recurso por cualquier motivo: en tal situación, los efectos de la resolución que lo declara inadmi-

---

(8) MARIENHOFF, MIGUEL S.: Obra citada. Tomo I pág. 88.

sible, serán el rechazo del recurso y, como consecuencia, la firmeza del acto administrativo impugnado, por haberse vencido el término señalado para la interposición del recurso. En caso que la decisión sea la de confirmar el acto que se ha recurrido, éste, indubitablemente, seguirá produciendo sus efectos jurídicos, los cuales se ven reafirmados por la nueva decisión. Cuando la decisión del caso sea modificatoria del acto impugnado, dicha modificación surtirá plenos efectos a partir de la correspondiente notificación. Si la decisión ha sido revocatoria, vamos a distinguir: a) si la revocación se ha producido por razones de mérito, o sea, cuando se ha revocado por circunstancias de oportunidad y conveniencia, pues en tal caso el acto revocado dejará de producir efectos hacia el futuro; b) pero, si la revocatoria se fundamenta en razones de ilegalidad, debemos reparar si la nulidad es nulidad absoluta, pues, en este caso la decisión revocatoria produce efectos tanto para el futuro como hacia el pasado, esto es, que el acto revocado no produce ningún efecto desde su origen; si se trata de una nulidad relativa, el acto de revocación produce efectos sólo hacia el futuro.

Pasemos a continuación a dedicar algunas líneas sobre las formalidades que deben guardarse en la redacción de la resolución que decide un recurso. En principio, debemos hacer la salvedad que en nuestro país no tenemos una regulación uniforme para los procedimientos administrativos, razón que nos impide determinar principios generales para dichas actuaciones. Lo que si he podido observar es que en bastantes oficinas existe la costumbre de imitar la forma de las resoluciones judiciales. Hay otras que se limitan a declarar, en forma breve, la decisión negativa o afirmativa en el caso planteado. Una observación que cabe señalar, en este sentido, es que no es lógico equiparar, en su forma, la decisión administrativa con la sentencia jurisdiccional. Que en el proceso común existe un excesivo formalismo que no es conveniente

aplicar en el procedimiento administrativo, pues ello -  
 atentaría contra la rapidez y flexibilidad que deben ca-  
 racterizar a un procedimiento administrativo sano y pro-  
 gresista. Ahora bien, si hemos sostenido que la decisión  
 de un recurso administrativo no debe seguir los formulis-  
 mos propios de una decisión o sentencia jurisdiccional,  
 ello no obsta para que en casos importantes que deba re-  
 solver la Administración, aún más si la resolución es de-  
 negatoria de lo pedido, sea prudente la provisión de una  
 resolución que explique suficientemente las razones que  
 ha tenido la autoridad decisoria para emitir el fallo co-  
 rrespondiente. Razón que podemos esgrimir para ello, es  
 la de que los administrados tienen derecho a conocer el  
 o los fundamentos en que basa la autoridad la decisión -  
 de inadmisibilidad de la petición, por ejemplo, si no es  
 evidente la improcedencia del recurso.

Más, debemos admitir que la apreciación sobre la -  
 oportunidad de razonar una decisión, queda al arbitrio -  
 del organismo administrativo decisor.

Por último, queremos dejar sentada la siguiente ba-  
 se: que la Administración debe gozar de autonomía en lo  
 relativo a la formulación de sus resoluciones, pero que,  
 de ser posible, las resoluciones decisorias de los recur-  
 sos administrativos sean motivadas, con señalamiento de  
 su concordancia con los textos legales en que se funde -  
 la decisión.

#### EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACION

El silencio administrativo en general no existe en  
 nuestra legislación, en razón de que tenemos una disposi-  
 ción constitucional que obliga a las autoridades legal-  
 mente establecidas a tramitar y contestar las peticiones  
 que, en forma decorosa, le presenten los ciudadanos. Y -  
 como la norma constitucional obliga expresamente a resol-  
 ver y hacer saber lo resuelto a toda clase de peticiones,



podemos concluir que el silencio administrativo puede - considerarse como denegación presunta de una petición, - conforme lo dispone el Art. 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, lo que otorga acción al peticionario para acudir a dicha jurisdicción a demandar a la Administración.

## II- PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE SEGUNDA INSTANCIA.

En el Capítulo anterior de este trabajo de Tesis - nos ocupamos de los procedimientos administrativos de - primera instancia contemplados en la legislación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social. Ahora pasamos a - los procedimientos administrativos de segunda instancia, o sea, a los recursos que se conceden contra las resoluciones dictadas por la autoridad que resolvió, en una - primera etapa, el caso controvertido. Aclaremos que se trata de un breve recorrido por la legislación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, para señalar las disposiciones que, en forma expresa, establecen tales remedios administrativos.

Señalamos ya, que en la Ley del Seguro Social, en el Capítulo VI bajo el título "Resolución de Conflictos y Sanciones", encontramos un procedimiento muy peculiar para resolver los conflictos que se susciten entre los cotizantes, entre éstos y sus beneficiarios o sólo entre - estos últimos. Dijimos que el Delegado nombrado por el Director General una vez terminada la vista, emite su fallo correspondiente, el cual debe serle notificado a las partes que intervinieron. La resolución del Delegado - puede ser impugnada mediante recurso de apelación, según lo dispone el Art. 88 de la expresada Ley.

Un verdadero recurso administrativo aparece determinado en el Art. 56 del Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social, dispuesto para que patronos o trabajadores impugnen las sanciones que les hubiere im-

puesto el Instituto, a excepción de las multas que pueden ser impugnadas mediante otro procedimiento.

El Art. 49 del mismo Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social establece un recurso de revocatoria, para cuando se quiera recurrir de la imposición de multas por demora en el pago de las cotizaciones y remisión de las planillas.

En el Reglamento de Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte, encontramos en el Art. 23 un recurso de apelación que puede ser interpuesto por el asegurado a quien se le rechaza su solicitud de pensión, así como también para reclamar por el monto fijado a la pensión que se le ha concedido.

En el mismo Reglamento de Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte se encuentra un verdadero recurso jerárquico, el de apelación para ante el Consejo Directivo del Instituto, que puede ser interpuesto por asegurados o presuntos beneficiarios, contra las resoluciones emitidas por la Dirección General en materia de prestaciones. Art. 55 de dicho Reglamento.

El Instituto Salvadoreño del Seguro Social desarrolla una gran actividad en la cual se relaciona con los particulares mediante contratos administrativos, para que le suministren los bienes que necesita a efecto de cumplir con la prestación del servicio público que se le ha encomendado. Muchos de esos abastecimientos requieren de un procedimiento anterior, el de que el Instituto promueva competencia y lo saque a concurso entre los particulares interesados que llenen los requisitos exigidos por la Institución. Estos concursos o licitaciones están regulados por disposiciones normativas o principios específicos, que se denominan Condiciones Generales de los Concursos, así como también por las Condiciones Específicas del Concurso de que se trate, las cuales reglan

su desenvolvimiento, desde las ofertas, presentación de las mismas, regulación de las garantías, la adjudicación, los pagos, etc. Dentro de esas Condiciones se establece también un recurso de revisión, ante la misma autoridad que decide la licitación, que puede interponer el interesado con el propósito de que aquélla revise y rectifique la adjudicación hecha, cuando considere que le asiste el derecho, puntualizando los reclamos que tengan fundamento legal.

Otro procedimiento administrativo que también ha tenido bastante aplicabilidad en el quehacer administrativo de dicha Institución, se encuentra contemplado en el Art. 40 de las Disposiciones Especiales para el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, de la Ley de Presupuesto General y de Presupuestos Especiales de Instituciones Oficiales Autónomas, y es el relativo al reclamo que pueden intentar los asegurados a efecto de que el Instituto les reconozca el valor de los gastos que ellos hubieren erogado para sufragar su atención médica o la de sus beneficiarios (esto es, servicios médico-quirúrgicos, odontológicos, hospitalización, medicinas suministradas y exámenes practicados), en centros asistenciales particulares, cuando por circunstancias de lugar, gravedad o urgencia, u otras similares, no hubieren sido atendidos en los servicios del Instituto. Este procedimiento tiene la particularidad de que se ventila ante el Consejo Directivo de la Institución. Ante esa autoridad toca al asegurado demostrar la justificación de los motivos y la comprobación de los gastos correspondientes.

### III- TRAMITE Y RESOLUCION

En la parte que acabamos de estudiar señalamos los distintos recursos que están contenidos en la legislación propia del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, toca ahora describir, en forma concisa, el desenvolvimiento de estos procedimientos administrativos de "segunda -

instancia".

-Cuando entre los contribuyentes al Régimen del Seguro Social, o entre éstos y sus beneficiarios, o entre estos últimos se suscitaren conflictos o reclamos por razón de la aplicación de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, pueden acudir, en una primera instancia, ante el Director General del Instituto, quien nombra un Delegado para que tramite el caso; éste, con las pruebas que le suministren los interesados, emite su fallo dentro del término de veinticuatro horas siguientes a la terminación de la vista. De la resolución dictada por el Delegado se admite el recurso de apelación para ante la Comisión a que se refiere el Art. 90 de la misma ley. El término para interponer este recurso es el de tres días, contados a partir del siguiente al de la notificación respectiva de la resolución del Delegado. Este recurso es un verdadero recurso jerárquico. La comisión está integrada por tres miembros de los que componen el Consejo Directivo del Instituto, siendo su competencia la siguiente: puede reformar, revocar, confirmar o anular la sentencia del Delegado y, en su caso podrá poner las cosas en el estado en que se encontraban antes de la litis, si la sentencia de primera instancia ya se hubiese ejecutado (9). En parte anterior de este trabajo de Tesis expresamos que la interposición de un recurso administrativo no suspende la ejecución del acto administrativo impugnado, por aplicación del principio conocido como "privilegio de ejecutoriedad" en favor de la Administración, que presupone que los actos emitidos por ésta son legítimos, en tanto no se demuestre lo contrario. Pero bien, no nos apartaremos mucho del tema y volviendo a lo tratado diremos que, por lo establecido en la disposición legal que examinamos, la interposición de este recurso jerárquico de apelación produce efecto devolutivo. Recibidos los autos, la Co-

---

(9) Art. 92 de la Ley del Seguro Social.

misión del Consejo Directivo, dentro de los tres días siguientes debe señalar las audiencias necesarias para que las partes hagan verbalmente sus alegatos o para que presenten sus pruebas. Las partes pueden ampliar, en esta segunda instancia, sus peticiones, sólo en lo accesorio, pueden alegar nuevas excepciones y probarlas, y reforzar los hechos alegados en la primera instancia con documentos u otras pruebas que sean pertinentes; no se les permite: presentar testigos sobre los mismos puntos ventilados en la causa, u otros que fueren directamente contrarios, ni alegar el actor nuevos hechos o cualquier cosa que pueda alterar la naturaleza de la causa principal. La resolución de la Comisión no admite recurso alguno, o sea que esa alzada viene a constituir la segunda y última instancia. Como hemos visto, en el presente caso, se trata más bien de conflictos entre particulares, pero la Ley del Seguro Social ha dado competencia al Instituto para que conozca de esta clase de asuntos. La sentencia del Delegado viene a ser formalmente un acto administrativo, pero la naturaleza del conflicto planteado ante el Director General, nos llevan a la conclusión de que se trata, materialmente hablando, de una especie de jurisdicción delegada por la ley. Hemos dicho que existe cierto aspecto jurisdiccional en este procedimiento que tiene dos instancias, porque no se trata de los procedimientos administrativos y de los recursos de esa naturaleza a que hemos venido aludiendo, acá no encontramos al administrado frente al órgano administrador, sino al Instituto, situado en actitud imparcial tratando de resolver lo que es justo, ante dos partes que pretenden que le asiste el derecho. Este procedimiento es de escacísima aplicación en el quehacer del Instituto, por su rara ocurrencia, quizás en el futuro, en el campo de las pensiones, pueda rendir los beneficios para los que se ha establecido. No obstante, muchos particulares, inclusive entendidos en el derecho, no han reparado bien en su particularidad y lo invocan para trámites de distinta naturaleza.

Reparemos, pues, que todo este procedimiento establecido en los Arts. 81 al 93, inclusive, de la Ley del Seguro Social, se aplica sólo a los conflictos y reclamos - que se susciten entre los cotizantes, entre éstos y los beneficiarios, o sólo entre beneficiarios. Consta de - dos instancias, y el recurso de apelación que hemos estudiado, que se concede ante una Comisión del Consejo - Directivo es un recurso jerárquico, que constituye segunda instancia en todo ese "juicio", valga la expresión, ten SUI GENERIS a que nos referimos.

Pasemos enseguida a ver otros recursos que si pueden - llamarse con justicia, administrativos, y que se encuentran determinados en los Reglamentos de la Ley de referencia.

-Un verdadero recurso administrativo es el contemplado - en el Art. 56 del Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social. La presente disposición se refiere a los casos en que el Instituto, o más bien, la - Dirección General del mismo imponga sanciones a los patronos o a los asegurados o beneficiarios, sanción en - que ellos pueden incurrir por infracciones a la Ley del Seguro Social o a sus Reglamentos. Ya hemos advertido que en relación con las multas, sanciones de carácter - pecuniario, que se imponen a los patronos cuando se demoran en la remisión de las planillas y cotizaciones - dentro de los plazos legales, tienen su propia regulación y el artículo que estamos comentando las excluye - expresamente, tanto del procedimiento de imposición como del recurso que en dicha norma se concede. Siguiendo con el comentario del Art. 56 del Reglamento de referencia, diremos, el Art. 16 del mismo Reglamento que estudiamos, contempla el caso en que se sanciona a un patrono por negarse a extender a sus trabajadores los - "Certificados Patronales" o "Certificaciones de Derechos y Cotizaciones", esa infracción la sanciona con -

una multa que oscila entre veinticinco y quinientos colones. También considera el caso en que el patrono cometiere fraude en el manejo de cualesquiera de los documentos a que se refiere este artículo, sancionándolo con una multa similar a la situación anterior y a reintegrar al Instituto el valor de las prestaciones otorgadas en base a los documentos fraudulentos, y si el fraude fuere cometido por los asegurados o beneficiarios el Instituto les suspenderá a éstos las prestaciones hasta por noventa días y con la obligación de reintegrar el valor de las prestaciones recibidas a causa del fraude. La sanción se impone por la Dirección General del Instituto Salvadoreño del Seguro Social una vez se justifique el hecho sumariamente. De esa resolución sancionadora, verdadero acto administrativo, es que el Art. 56 del Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social concede el recurso de apelación para ante el Consejo Directivo, recurso que deberá ser interpuesto dentro de los dos días siguientes al de la notificación respectiva. Admitido el recurso, el Director General emplaza a las partes para que comparezcan a hacer uso de sus derechos, dentro de las veinticuatro horas siguientes, más el término de la distancia. Una novedad trae este Artículo, y es que hace diferenciar, en cuanto a la forma, a esta alzada, de la que se concede en el proceso ordinario: las partes se pueden apersonar para el solo efecto de presentar los informes que estime conveniente. En definitiva, se trata de un recurso amplio, jerárquico, que puede concederse por innumerables motivos, como son las sanciones en que pueden incurrir patronos, trabajadores y beneficiarios por infracciones a la Ley y Reglamentos del Seguro Social, con la excepción que anotamos de las multas por atraso patronal en la remisión de planillas y cotizaciones. Se nos quedaba por señalar que al Consejo Directivo se le señala un término adecuado, diez días, para que emita la resolución decisoria del recurso jerárquico, el cual, no olvidemos, es admitido por el Director General, o sea,

por el funcionario que conoció en primera instancia.

-El Art. 49 del Reglamento mencionado en el párrafo anterior, concede un recurso de revocatoria que será resuelto por el mismo organismo que emitió la resolución que se impugna. El organismo que resolvió es la Dirección General del Instituto, y la resolución que se recurre es la que impone sanciones pecuniarias (multas) a los patronos que no cumplen con su obligación de remitir las planillas y pagar las cotizaciones obrero-patronales dentro del plazo establecido para tal efecto, el cual es el de los primeros ocho días hábiles del mes inmediato siguiente al que se refieren las planillas. Dicho recurso es muy simple y su uso es bastante frecuente, aunque en la práctica suele fracasar en la mayoría de los casos. La razón de que dicho recurso sea de resultado negativo en la mayoría de las veces que se intenta, es porque el último inciso del artículo en comento, señala como únicas causas en las que podrá fundamentarse la revocatoria de las multas que se recurren, son la fuerza mayor y el caso fortuito como justificativos de la demora sancionada. Como ya sabemos, la fuerza mayor y el caso fortuito, son de difícil prueba y al imponente sólo se le conceden tres días para interponer el recurso y dentro de ese mismo término deberá hacer las alegaciones y presentar las probanzas que estime convenientes. El Instituto Salvadoreño del Seguro Social tiene dos sistemas de planillas para la recaudación de las cotizaciones patronal y obrera, la "planilla elaborada por el patrono" y "la planilla Pre-Elaborada con Facturación Directa". Al patrono que se le aplique el primer sistema, la notificación de la multa se le hace mediante acta que firma de enterado. Al patrono a quien se aplique el sistema de "Planilla Pre-Elaborada con Facturación Directa" se le notifica la multa directamente por escrito, haciéndole saber por medio de las planillas pre-elaboradas correspondientes, la cantidad y el motivo por el que se le ha impuesto. La notificación -



la constituye la entrega de dichas planillas, con acuse de recibo del patrono, de su representante, su mujer, - hijos socios, dependientes, domésticos y cualquiera - otra persona que residiere en el lugar de trabajo, siempre que fueren mayores de edad. Con todo lo observado concluimos que se trata de un verdadero recurso administrativo de revocatoria, que por su uso tan frecuente - amerita una regulación más adecuada y tal vez una mayor amplitud en los motivos para su procedencia, puesto que el caso fortuito y la fuerza mayor, como causas eximentes de imputabilidad o de responsabilidad, son difíciles de probar. Insistimos, pues, que el caso en estudio se trata de un recurso administrativo porque es un medio de impugnación de un acto administrativo, que se decide por una autoridad administrativa.

-En el Reglamento de Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte, que regula las pensiones que concede el Instituto por causa de vejez o por invalidez y - muerte resultantes de accidentes comunes, encontramos - regulado, en su Art. 56, un recurso de apelación para - ante el Consejo Directivo del Instituto que sirve para atacar la resolución emitida, en relación con dichas - contingencias, por el Director General del mismo. Se - trata de un verdadero recurso jerárquico, puesto que -- con él se impugna para ante el órgano administrativo superior, la resolución dictada por el Director General - de la Institución. Los motivos por los cuales se puede interponer el recurso son específicos, pero son difíciles de acreditar, quizás por ello es que se le concede un término de quince días, al asegurado o presunto beneficiario, para su interposición. Los motivos en que se puede fundamentar el recurso son errores de hecho o antecedentes concretos, como sería un informe médico responsable, tal lo ejemplifica la disposición que estudiamos. Advertimos que es un recurso "SUI GENERIS", puesto que no hay emplazamiento, sino que interpuesto en - forma, la Dirección General del Instituto lo somete al

estudio y consideración de los servicios de la Institución que corresponda. Dentro del plazo de treinta días de interpuesto el recurso, deberá ser sometido a conocimiento del Consejo Directivo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social para que éste, dentro de los quince días siguientes, emita la resolución que decida la alzada. Al Consejo Directivo deberán remitirse, junto con el expediente del recurso, todos los antecedentes e informes que haya reunido la Dirección General por su propio medio. Este recurso, comprende el que faculta el Art. 23 del Reglamento en referencia, y su trámite está determinado y regulado en los Arts. del 55 al 57 inclusive del Reglamento de Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte.

-El recurso que aparece determinado en las disposiciones normativas que regulan los Concursos del Instituto, podemos decir que se trata también de un medio de impugnación contra la decisión manifestada por la autoridad que se encarga de hacer las adjudicaciones, esto es, del Consejo Directivo del Instituto. El plazo que se establece para la interposición de dicho recurso es el de tres días hábiles, contados a partir de la fecha en que el oferente reciba el Aviso de Adjudicación correspondiente. Después de ese plazo se declara inadmisibles cualquier recurso. Consideramos que este procedimiento administrativo deberá ser objeto de una regulación más formal, con el objeto de garantizar los derechos de los concursantes a una actuación ajustada a la ley por parte del Instituto en actividades tan importantes, en las cuales los particulares licitan por cantidades de dinero muy considerables.

## E- PROCEDIMIENTOS JUDICIALES

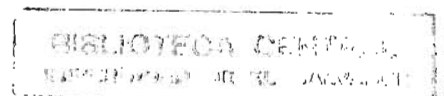
## I- RECLAMOS JUDICIALES CONTRA EL INSTITUTO

Consideramos prudente aclarar que, en principio, no pretendemos hacer un desarrollo exhaustivo sobre los procesos jurisdiccionales o juicios que se pueden seguir - contra el Instituto Salvadoreño del Seguro Social. No es que busquemos restarle la importancia que tiene a una actividad tan significativa como ésta, sino porque en atención a la brevedad que pretendemos guardar en este trabajo de Tesis, y porque un tema tan amplio como lo son los procesos judiciales, nos llevaría consecuentemente a extendernos en forma exagerada, sólo nos concretaremos a exponer algunas consideraciones principales de esta materia.

Para comenzar, observemos que el Art. 94 de la Ley del Seguro Social fija un proceso jurisdiccional en que puede verse involucrado el Instituto, cuando sobre asuntos relacionados con las prestaciones y los servicios - fuere demandado. Esta demanda, lógicamente, corresponde a aquel que resultare afectado con una actuación incorrecta o deficiente de la Institución, como podrían serlo los asegurados y beneficiarios, sujetos éstos a quienes van dirigidas la concesión de prestaciones y servicios. La demanda se debe interponer ante el Juez de lo Laboral competente, quien tramitará el proceso respectivo aplicando, en lo que fueren procedentes, las reglas - que norman a los juicios ordinarios, contenidas en el Código de Trabajo, hasta dictar la sentencia definitiva de primera instancia. Contra esta sentencia podrá interponerse recurso de apelación para ante la Cámara respectiva. En esta segunda instancia también deberán aplicarse las reglas del Código de Trabajo que sean procedentes.

## JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.

En la actualidad se cuenta con otra vía judicial pa



ra reclamar contra las actuaciones del Instituto Salvadoreño del Seguro Social que vulneren un derecho o un interés legítimo de los particulares, o para cuando el acto emitido por ese Instituto atente contra el principio de legalidad que debe presidir sus actuaciones. En tales casos el particular puede acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa, la que de conformidad con la Ley de esta materia (1) se ha atribuido a la Corte Suprema de Justicia, correspondiendo a la Sala de lo Contencioso Administrativo la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en dicha materia.

Por medio de actos administrativos, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social puede vulnerar derechos o intereses legítimos de los particulares o de cualquier órgano de la Administración Pública, o cuando el procedimiento para la emisión del acto o la emisión misma, no estén acordes a las normas que reglan su actividad, en tales casos puede originarse el procedimiento contencioso administrativo, pues el particular agraviado puede reclamar, por la vía mencionada, la reparación por el daño que se le ha causado con el acto administrativo, acto que desde luego ya no lo puede atacar por la vía administrativa, la cual debe estar agotada previamente para que entonces pueda pasarse al contencioso administrativo.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa señala que los titulares de un derecho que se considere infringido y de un interés legítimo y directo afectados por el acto administrativo del Instituto, pueden provocar el contencioso administrativo. Aclarando dichos conceptos diremos, en el interés legítimo, si bien aún no ha surgido un derecho subjetivo, es evidente que es el que tienen una o varias personas determinadas en el cumplimiento de una norma que las perjudica o beneficia directamente. En algunos casos puede ocurrir que la nor

---

(1) Ley de la jurisdicción Contencioso Administrativa, Decreto Legislativo # 81 del 14 de noviembre de 1978, publicado en el D. Oficial del 19/XII/78.

ma administrativa llegue a proteger, bien que indirectamente, un interés individual, dando lugar a lo que se denomina interés legítimo o interés ocasionalmente protegido. Precisemos lo dicho con un ejemplo: supongamos el caso de una licitación promovida por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, en ella los oferentes o licitantes pueden resultar agraviados por la violación de los procedimientos que la Institución ha establecido para la celebración de un concurso de una obra pública o de un suministro. En este caso, se ve claramente que dicha reglamentación ha sido dictada con el propósito de garantizar el interés general, directamente protege a los participantes en el Concurso, quienes, es evidente, tienen un particular interés en el cumplimiento de las normas reguladoras de dicha licitación, ya que eventualmente pueden llegar a ser adjudicatarios, caso en que ese interés se convertiría en un verdadero derecho subjetivo. La violación de las normas del concurso o licitación, perjudicaría a los licitantes que verían frustrados sus deseos legítimos de convertirse en adjudicatarios. El derecho subjetivo representa un interés más intensamente protegido, lo que podríamos llamar interés particularizado, un interés directamente contemplado y reglado por la norma administrativa. De tal manera que en él concurren los elementos esenciales de todo derecho subjetivo, a saber, un sujeto activo y un sujeto pasivo, una prestación que se debe y un precepto que le sirve de fundamento y de protección. Se dice con bastante razón, que entre el derecho subjetivo y el interés legítimo existe la relación de la especie con el género, en cuanto todo derecho subjetivo presupone, en su titular, la existencia de un interés legítimo, mientras que el interés legítimo puede subsistir sin la concurrencia de un derecho subjetivo que lo tutele. No podemos negar que, en justicia, cuando se vulnera un derecho o interés legítimo de los particulares o cuando por parte del Instituto se emita un acto que atente contra el principio de legalidad que debe presidir sus actividades, dicha Institu-

ción no debe quedar a resguardo de una discusión que tenga por objeto restaurar la legalidad alterada o la reparación del daño injustamente causado al particular.

Este proceso contencioso administrativo tiene las siguientes particularidades: en él intervienen, por una parte, el particular que se considera agraviado y, por la otra, el Instituto, que está investido de Poder Público, del cual emanó el acto que se impugna; este proceso es precisamente contra un acto emanado del Instituto, el cual debe estar incluido dentro de la esfera de derecho público del Ente. Podemos agregar que esta jurisdicción es crítica y revisora ya que sólo se pronuncia en la extensión y alcances propios del acto del cual se recurre y, en consecuencia, solo procede a examinar y revisar la actuación impugnada, cuando ésta ha sido realizada dentro de la vía administrativa, haciendo caso omiso de reclamaciones que desborden esos límites. Se trata de una jurisdicción rogada, ella no actúa ex officio, sino a instancia de parte. Se pretende, por medio de esta jurisdicción, mantener, por sobre todas las cosas, la legalidad que debe presidir los actos del Instituto, y actúa conforme procedimientos especiales determinado en su propia ley. Si bien este procedimiento contencioso administrativo está sometido al imperio de la ley, en lo que respecta a la apreciación de la equidad y de los hechos se le deja, por la importancia del interés disputado y por la concurrencia de una Institución de Derecho Público a ese proceso, posibilidades superiores y especiales, distintas a las existentes en el procedimiento ordinario o común. Con esto terminamos el presente Capítulo, no sin antes recalcar que el acto administrativo que provoque el contencioso contra el Instituto, debe reunir las características de haber sido emitido por las autoridades de la Institución dentro de los límites de su competencia, y que ese acto debe ser definitivo, o sea, que previamente a la entrada al contencioso, debe estar agotada la vía meramente administrativa.

## II- RECLAMOS DE COTIZACIONES Y MULTAS ADEUDADAS AL INSTITUTO.

El Art. 33 de la Ley del Seguro Social ordena que - "el patrono debe descontar a todos sus trabajadores sujetos al régimen del Seguro Social, las cuotas correspondientes a los salarios que les pague, y que será responsable por la no percepción y entrega de tales cuotas al Instituto dentro de los plazos establecidos. Que es el patrono obligado a enterar al Instituto las cuotas suyas y las de sus trabajadores en el plazo estipulado. Que - el pago de cuotas en mora se hará con un recargo del uno por ciento del monto total de la cotización obrero-patronal, por cada mes o fracción de mes de atraso.

Los Arts. 47, 48 y 49 del Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social, desarrollando el precepto legal mencionado, disponen: 1) la obligación del patrono de descontar a los asegurados, al momento de efectuar el pago de los salarios, la cuota que corresponda como cotización de éstos; 2) de que la remisión de las planillas y cotizaciones respectivas debe hacerla en forma mensual, dentro de los primeros ocho días hábiles del mes siguiente al que se refieren las planillas y, 3) terminan por señalar, las sanciones en que incurrir los patronos por su incumplimiento a dichas obligaciones. Las sanciones consisten en multas, y son aplicadas por las siguientes infracciones: a) cuando el patrono presente planillas con deficiencias o incorrecciones que infrinjan instrucciones dadas por el Instituto, incurre en una multa que oscila entre cinco y doscientos Colones, dependiendo de la capacidad económica del infractor; b) la falta de remisión de las planillas dentro de los plazos reglamentarios, hace incurrir al patrono responsable en una multa equivalente al veinticinco por ciento del monto de las cotizaciones. Esta multa no puede ser inferior a diez Colones ni superior a Quinientos Colones; c) la demora del patrono en el pago de las cotizaciones has

ta quince días después de haber expirado el plazo fijado por el Reglamento lo hace acreedor a un recargo del cinco por ciento sobre el monto de la cotización mensual - que está en deber, y si el retraso en el pago de dichas cuotas excede de quince días, el recargo que se le impone es del diez por ciento. Estas sanciones son impuestas por la Dirección General del Instituto.

Volvemos a repetir que es el patrono a quien se le asigna la obligación de retener la cuota respectiva de - sus trabajadores y, con posterioridad, remitirla al Instituto junto con lo que a él le corresponde. Desgraciadamente, en múltiples ocasiones, algunos patronos no se han responsabilizado como debieran y han incurrido en - graves actos de omisión en perjuicio de sus propios trabajadores, pues, no obstante que al momento en que les - pagan los salarios, proceden a hacerles el descuento y - retener la cuota que corresponda como cotización de éstos y no las enteran al Instituto, incurriendo de esa manera en estado de mora para con la referida Institución, lo cual ocasiona también graves perjuicios a dicho Ente Administrativo, pues, es innegable que por causa de la - insolvencia patronal, el Instituto confronta el peligro de salir dañado en su estabilidad financiera. Pero, el problema actual más grave que está generando la desobediencia de los patronos se produce sobre la clase proletaria, sobre los trabajadores que dependen del infractor, porque las autoridades del I.S.S.S., en forma injusta, - adoptan una posición de insensibilidad ante las necesidades de esos asegurados, negándoles los beneficios de la protección de dicho régimen, hasta en tanto el patrono - se responsabilice y cumpla con el pago de las cotizaciones adeudadas. Por nuestra parte, estimamos que ese comportamiento del Instituto no tiene ningún asidero legal, porque, y ésto ya lo dijimos bien claro, el trabajador - asegurado es extraño a la relación jurídica de cotización, la cual se produce sólo entre el Instituto y los - patronos; que el I.S.S.S. no tiene ninguna facultad le-



gal para reclamar a los trabajadores el pago de las cotizaciones, dado que el único responsable por la percepción y remisión de las cotizaciones, ante el órgano asegurador, por disposición legal y reglamentaria, es el patrono.

#### ACCION CIVIL

Pero bien, ya nos hemos apartado un tanto del tema a desarrollar, cual es el de los reclamos por vía judicial de las cotizaciones y multas adeudadas al Instituto. El Art. 36 de la Ley del Seguro Social dispone, como medida legítima para obtener la recuperación de la mora - por concepto de cotizaciones y multas adeudadas por los patronos, en la vía civil, las siguientes:

1) Las certificaciones del Director General sobre cantidades de dinero adeudado al I.S.S.S., constituyen título ejecutivo; 2) Los créditos a favor del I.S.S.S. gozan - del privilegio de créditos de primera clase, con preferencia absoluta sobre cualesquiera otros, con excepción de los que el deudor tenga, a favor de terceros, por concepto de salarios, o los que se originen de acuerdo con lo señalado por el Código Civil sobre acreedores de primera clase, o en gastos judiciales comunes, gastos de - conservación y administración de bienes concursados o en gastos indispensables de reparación o construcción de - bienes inmuebles.

Corresponde sólo a las máximas autoridades del Instituto la decisión sobre el cobro judicial de las cantidades adeudadas al Instituto. Una vez que el Director - General certifica la suma adeudada por el patrono, se - procede a demandarlo en juicio ejecutivo en los Tribunales competentes. Es de observar que las más de las veces ha resultado negativo para el Instituto intentar el cobro judicial de esas cotizaciones y multas, porque ya estando en el juicio y proceder a tramitar el decreto de

embargo, se encuentra con que el referido patrono carece de bienes a su nombre, resultando fallido el reclamo del Instituto y, consecuentemente, sin lograrse, según el - proceder administrativo que aplica el I.S.S.S., que el - trabajador o beneficiario reciba las prestaciones que urge.

#### ACCION PENAL

Nuestro legislador ha ido más adelante y con sentido rigorista contempla la situación en la cual el Instituto pueda incoar acción penal contra el patrono moroso, así en el Código Penal, Art. 455, se encuentra tipificado el delito de "DESOBEDIENCIA", que en lo pertinente a la materia que tratamos, dispone: "El que desobedeciendo un - mandato legal retuviere fondos, contribuciones, cotiza- ciones o cuentas de trabajadores u otros particulares, - destinados al Estado o a las Instituciones Públicas que persigan fines culturales, de salud pública, de asisten- cia o seguridad social durante tres períodos sucesivos - de los establecidos en la ley desobedecida, incurrirá en sanción de cien a trescientos días-multa. La reinciden- cia en la desobediencia a que se refiere el inciso ante- rior, será sancionada con prisión de uno a tres años. En los casos a que se refieren los dos últimos incisos, la acción penal sólo se podrá ejercer por denuncia o acusa- ción de la Institución agraviada. Si el encausado cum- pliere con la obligación legal pagando lo debido y diere garantía suficiente, a juicio prudencial del Juez, del - ulterior cumplimiento de sus obligaciones, quedará exen- to de pena aún cuando ya se hubiere iniciado el proceso correspondiente y antes de la sentencia de primera ins- tancia".

Tenemos conocimiento que el Instituto, en cierta - época, muy efímera por cierto, hizo uso de esta acción - penal contra los patronos infractores, para tratar de recuperar las cotizaciones que no le eran remitidas; pero

decisiones de nivel jerárquico superior ordenaron suspender dichos reclamos judiciales, diz que por el impacto negativo que esa actuación produciría en la imagen del Instituto, optando entonces, "dichas autoridades" porque sea el trabajador quien sufra las consecuencias de la irresponsabilidad patronal, negándole las prestaciones a que, por ley, tienen derecho.

## CONCLUSIONES

El régimen del Seguro Social Salvadoreño es de una importancia trascendental para la población trabajadora por los beneficios que proporciona, pues no se trata sólo de una institución estatal que cobra contribuciones, ya que ello es nada más la parte tributaria a ella encomendada. En cuanto a los beneficios que presta en sus diversos programas de protección social, si se ven y analizan a la luz de la equidad, configuran dos cosas bien definidas: a) como previsión social, es funcional y ha beneficiado a millares de trabajadores de ambos sexos, en más de una oportunidad, y b) que el Seguro Social desde su fundación hasta la fecha, ha representado para el Estado un medio de descargar parte de su responsabilidad como administrador, en relación a la salud y la previsión social. Se trata, pues, de algo indispensable en la vida social de nuestra nación, que resulta inconcebible que el propio Estado desoiga a la Constitución, al sustraerse de su responsabilidad contributiva, la cual ha previsto que los sectores tributarios: 1) El Estado como tal, 2) El Estado como patrono, 3) Los Patronos particulares, y 4) Los trabajadores del Estado y particulares, deben procurar su mejoramiento progresivo.

El Instituto Salvadoreño del Seguro Social, en cuanto al aspecto económico, encuentra un valladar considerable en la irresponsabilidad de ciertos patronos particulares y del Estado como tal, la cual con el transcurso del tiempo va dejando diferidas una serie de innovaciones, la extensión de algunos beneficios o la cobertura de nuevos. Que es imperativo para el desenvolvimiento dinámico y próspero del Seguro Social, contar con fondos suficientes y no, por el contrario, con recortes legales. En la ejecución de su obligación de prestaciones, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social aplica, en forma incorrecta e injusta para con los sujetos protegidos, los postulados de la doctrina de la "UNILATERALIDAD",

considerando la relación jurídica de Seguro Social como relación unitaria pero compleja, esto es formada por dos relaciones: la de cotización y la de otorgar prestaciones, que son correlativas, en el sentido que el Instituto se obliga a conceder la prestación al trabajador asegurado solamente cuando haya recibido las cotizaciones del patrono asegurante. Queremos insistir que esa fundamentación ha sido plenamente superada por una doctrina más avanzada, nominada "ESCICIONISTA", que desvincula las nociones jurídicas del Seguro Social de las concepciones del seguro privado, en que se fundamentaba la doctrina primeramente mencionada. Esta doctrina moderna coloca la relación jurídica de Seguro Social dentro del Derecho Público con la inclusión del Estado como sujeto de dicha relación, y demuestra con plenitud que las relaciones de cotización y de prestaciones no son recíprocas; que la de cotización es una función tributaria, en cambio la de prestaciones cumple una función de asistencia, configurándose como cumplimiento de un servicio público.

El Art.14 del Reglamento Básico, nos da base para afirmar que nuestro régimen de Seguro Social acoge los postulados de la doctrina Escicionista, al disponer como condición para que el asegurado reciba las prestaciones, el que éste sea un trabajador activo, sin requerirle el cumplimiento previo de la obligación de cotización de parte del sujeto obligado. Cuando el Instituto niega la concesión de prestaciones a los trabajadores de un patrono insolvente en el pago de las cotizaciones, actúa ilegalmente, pues, en el cuerpo del presente trabajo demostramos que el trabajador es ajeno a la relación de cotización que se produce sólo entre el patrono y el Instituto asegurador.

La legislación que norma al Instituto Salvadoreño del Seguro Social ha regulado, para ciertas situaciones particulares, los remedios legales, o procedimientos administrativos como los hemos dado en llamar, de que disponen los sujetos de la relación jurídica de seguro so-

cial o, los particulares en su caso, cuando ellos se sitúan dentro de la hipótesis contemplada por la ley, a efecto de obtener el reconocimiento de sus legítimos derechos.

En la práctica institucional hemos observado que parte muy considerable de solicitudes para el trámite de conflictos que se susciten entre el Instituto Salvadoreño del Seguro Social y los particulares, por razón de la aplicación de sus disposiciones legales y reglamentarias, son desestimadas, en vía administrativa, por los encargados de resolver, pretextando, las más de las veces, que dichos petitorios o recursos no se encuentran expresamente contemplados en la reglamentación respectiva, olvidando perjudiciosamente que una errónea calificación del recurso, por parte del impetrante, no puede dañar su petición y, que dichos reclamos cuentan con un fundamento de carácter general, cual es la norma constitucional que consagra el derecho de petición de que gozan todos los individuos, y que, responsabiliza a toda autoridad legítimamente constituída a resolver las peticiones que le sometan los particulares, así como a hacerles conocer a los interesados lo resuelto sobre dicho petitorio.

En tal virtud, consideramos necesario que el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, en beneficio de los particulares que con él se vinculen y principalmente para su propia garantía, revise su legislación y establezca los mecanismos apropiados, ordenados y uniformes para una correcta tramitación de los procedimientos administrativos de primera y de segunda instancia, en manera tal de reconocer y conceder, en cada etapa, a los sujetos que con él se relacionan, la oportunidad para discutir y comprobar los derechos que les corresponden; que para ese Instituto es preciso regular también la oportunidad de las impugnaciones, fijando el momento, llegado el cual, la decisión adquirirá firmeza, porque de lo contrario sería imposible concluir un procedimiento y se pe

caría contra la certeza jurídica.

Que en atención a la justicia que debe imperar en su régimen, y en razón de que su principio y su fin lo constituye EL HOMBRE, resulta más que conveniente que el Instituto regule en forma clara y determinante lo relativo a la prestación de los beneficios y derechos de su población protegida cuando los responsables de las cuotas de Seguro Social no cumplan tal obligación.

Por todo lo señalado nos permitimos plantear las siguientes recomendaciones:

PRIMERA: Que el Instituto Salvadoreño del Seguro Social debe dejar de aplicar el criterio obsoleto e ilegal de negar prestaciones a los trabajadores que dependan de patronos que no han pagado o remitido las correspondientes cotizaciones, porque está dañando injustamente a quienes no son responsables de la obligación de cotización.

SEGUNDA: Que el Instituto busque medios o mecanismos que permitan una percepción más efectiva de las cuotas o cotizaciones, entre los cuales podemos sugerir, que si el patrono no paga su propia cuota, al menos cumpla propiamente su papel de agente retentor de la cuota de sus trabajadores enterándola al Instituto, ya que ni tan siquiera cumple su encargo legal, para lo cual insinuamos una reforma al Reglamento Básico en el sentido de lograr una percepción inmediata de la cuota laboral, estableciendo que "LAS COTIZACIONES DESCONTADAS A LOS TRABAJADORES POR SUS RESPECTIVOS PATRONOS, POR CONSTITUIR PROPIEDAD EXCLUSIVA DEL INSTITUTO, DEBEN SERLE ENTREGADAS DENTRO DE LOS PRIMEROS QUINCE DIAS DEL MES SIGUIENTE AL QUE CORRESPONDA LA RETENCION. SI NO CUMPLIERE ESTA RESPONSABILIDAD DEBERA DEVOLVER DICHAS CANTIDADES, A LOS RESPECTIVOS TRABAJADORES, DENTRO DE LOS CINCO DIAS SIGUIENTES".

Otra recomendación en relación con esta misma irresponsabilidad es que se regule la recaudación de cotizaciones mediante Convenios de pago, para que los patronos insolventes se pongan al día tanto para el caso en que se encuentre en mora respecto de su cuota o en el de ambas. Si la insolvencia es total, o sea por las cotizaciones obrero-patronales, para autorizarse el convenio deberá exigirse la cobertura inmediata de la cuota laboral, distribuyéndose el resto entre el número de meses que comprenda el plazo concedido.

TERCERA: Que las autoridades del Instituto apliquen la política de recuperación de la mora de cotizaciones, en forma igualitaria, dejando de lado compadrazgos y compromisos políticos.

CUARTA: Que el Instituto Salvadoreño del Seguro Social debe hacer una detenida revisión de sus regulaciones sobre los procedimientos meramente administrativos, en razón de que dichas normas vienen a constituir, en esencia, la defensa de los interesados dentro de la administración, o sea, la concesión de una garantía jurídica en favor de los particulares.

Cuando los asegurados reclaman el otorgamiento de una prestación denegada, o cuando los patronos aleguen inconformidad por el reclamo de cotizaciones, por la imposición de una multa, etc., deben acudir a la citada Institución (Organo Administrativo), para que sea ésta quien les resuelva su dificultad; para ello deben hechar mano de las regulaciones o procedimientos meramente administrativos. Se podría argumentar que mejor fueran jueces independientes quienes conociesen de tales defensas, con lo cual se ganaría en imparcialidad. Pero consideramos que es mejor concederle primeramente a la misma Institución la oportunidad de reparar sus propios errores. Que mediante la aplicación de los procedimientos administrativos se ejerce, de manera clara, un control sobre la Ad-



ministración. Por tales razones nos pronunciamos por- que se mantengan los procedimientos administrativos en favor de los particulares, como medios para impugnar los actos de las Instituciones Administrativas cuando hayan vulnerado los principios de legalidad y justicia.

Que la revisión que proponemos a las regulaciones de los procedimientos administrativos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social debe orientarse a determinar que la tramitación y ejecución de las reclamaciones se haga con criterio de sencillez y rapidez. Sencillez, en cuanto que la tramitación de los expedientes debe ser esencialmente simple y estar al alcance de los interesados, alejado de los tecnicismos y complejidades. Rapidez, en cuanto que además de sencillez, deben acortarse lo más posible los trámites administrativos, observando un recorrido rápido y un procedimiento sumario. Que dichos procedimientos deben tramitarse con plena juridicidad, para lo cual los interesados deben estar totalmente conscientes de que en todo procedimiento administrativo -ya sea adverso o favorable- está siempre presente la comprensión y la justicia.

Que agotada plena y previamente la vía administrativa, si el Instituto, por medio de actos administrativos, vulnera derechos o intereses legítimos de los particulares, o si el procedimiento seguido para la emisión del acto, o si la emisión misma, no se han realizado de conformidad a las regulaciones que norman dicha actividad, puede el particular agraviado acudir a la vía judicial -mediante el proceso contencioso administrativo, para reclamar la reparación por el daño que se le ha causado con el acto administrativo.

QUINTA: Sería también aconsejable, en beneficio de profesionales del Derecho y de los particulares, hacer una revisión cuidadosa de las regulaciones que existen en nuestro medio sobre procedimientos Administrativos, y

ver la posibilidad de la emisión de una ley que uniformara tales procedimientos, la que vendría a ser el derecho común en esta importante materia.

BIBLIOGRAFIA

1. Almansa Pastor, José Manuel "DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL" - Vols. I y II
2. Martín Fajardo "DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL"
3. Netter, Francis "LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS PRINCIPIOS"
4. Borrajo Dacruz, Efrén "ESTUDIOS JURIDICOS DE PREVISION SOCIAL"
5. De la Villa, Luis Enrique Desdentado Bonete, Aurelio "MANUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL"
6. Fraga, Gabino "DERECHO ADMINISTRATIVO"
7. Marienhoff, Miguel S. "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO"
8. Gordillo, Agustín A. "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO"
9. De la Cueva, Mario "EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO"
10. Cabanellas, Guillermo "DICCIONARIO DE DERECHO USUAL"
11. Torr , Abelardo "INTRODUCCION AL DERECHO"
12. Devis Echandi , Hernando "COMPENDIO DE DERECHOS PROCESAL"
13. Couture, Eduardo J. "FUNDAMENTOS DEL DERECHO PROCESAL CIVIL"
14. "LEY Y REGLAMENTOS DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL"
15. "CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES"
16. "CONSTITUCION POLITICA"
17. "ENCICLOPEDIA JURIDICA ESPAÑOLA". F. Seix Editor. Barcelona.