IASP-AIPS

DP 09-2025 ¿Qué Principios Generales de la Seguridad Social en la actualidad?

Prof. Walter Neil Bühler

Universidad de Salta, Argentina

Sumario

1. Introdución
2. Dificultades para caracterizar los principios de la seguridad social
3. Saturación de principios
4. Los Principios Generales en el ámbito Iberoamericano de la Seguridad Social

Introducción

Las dificultades que presenta la seguridad social en cuanto a su caracterización jurídica no pueden dejar de reflejarse en la conceptualización de los principios rectores de la

materia. Una primera complicación surge cuando observamos que estamos frente a una disciplina que excede su aprehensión exclusivamente jurídica. Ya lo advertían Guillermo Cabanellas y Alcalá Zamora y Castillo cuando señalaban que «dentro de la frondosidad de las ciencias sociales, la seguridad social se encuentra en la zona fronteriza de lo jurídico y lo sociológico». En una línea similar se expresaba José Almansa Pastor: «La seguridad social es quizá uno de los conceptos que más se resisten a ser legalizados». El mismo maestro español propone abordar la cuestión desde una perspectiva política o desde una perspectiva jurídica, donde esta última se referiría al medio o instrumento con el que se pretende alcanzar el objetivo de la política de seguridad social, a la organización normativa instrumental y a las relaciones jurídicas a que ésta da lugar.

En general, los principios de las distintas ramas del Derecho se han consagrado tras un largo proceso histórico. No es el caso de la Seguridad Social, que podríamos calificar de Derecho «novísimo» (a diferencia del «Derecho nuevo» del que hablaba Alfredo Palacios). La cercanía entre el Derecho del Trabajo y el Derecho de la Seguridad Social ha llevado a autores como el mexicano Mario de la Cueva a considerar que este último «es la prolongación de los principios del Derecho del Trabajo». Para Fernández Pastorino «el Derecho del Trabajo ha sido y sigue siendo absorbido por la Seguridad Social, que reclama para sí todas las normas e instituciones de protección del individuo». Para Fernández Madrid, en cambio, «parten de supuestos sociológicos distintos y difieren también en sus sujetos y contenidos». Humberto Podetti habla de una relación «genético-histórica» entre ambas disciplinas. Lo cierto es que, en realidad, existe una clara imbricación entre las instituciones de la seguridad social y el derecho del trabajo, manteniendo muchas de ellas un anclaje circunscrito a los problemas de los trabajadores. Se trata de un Derecho en plena construcción, tanto en lo que se refiere a su difuso espectro fáctico como a la aprehensión de esa realidad por la razón jurídica. Hacia esta perplejidad convergen las escasas referencias que pueden obtenerse del derecho comparado, que adapta sus «principios» a sus propias circunstancias. En el caso particular de nuestro país, se añade otra complejidad: la inexistencia de una norma básica de seguridad social. A pesar del mandato constitucional que ordena al Congreso Nacional (CN art. 75 inc. 12) sancionar el Código de 'Trabajo y Seguridad Social', en casi 70 años ni siquiera ha sido promulgado. En casi 70 años, ni siquiera se ha dictado una norma básica, lo que ha permitido un amasijo de normas dispersas e inconexas.

Tradicionalmente, los principios del derecho han recibido las siguientes atribuciones:

1. Orientadora e Informativa: Cumple una función legislativa (dado que informa y delimita la actuación del legislador fijando directrices supralegislativas.

2. Normativa e Integradora: Es también un elemento para cubrir lagunas o vacíos legales. Actúa como sustituto de una ley, cuando existe, en algunos casos, ausencia de la misma, por lo tanto, es un elemento integrador del derecho positivo.

3. Función interpretativa: Establece reglas de orientación para el juez o intérprete de la ley, en las controversias, y lo conduce hacia una interpretación correcta. La ley no debe interpretarse de acuerdo con el significado literal de las palabras utilizadas, ni de acuerdo con pautas gramaticales rígidas, sino de acuerdo con un significado jurídico profundo situado por encima de lo que dice el texto literal de la ley.

4. Armoniza la política legislativa y judicial (garantiza la misma seguridad jurídica) e impide que los jueces o los legisladores se aparten del sistema o creen sistemas paralelos mediante la aprobación de leyes.

2. Dificultades para caracterizar los principios de la seguridad social

Las dificultades que surgen a la hora de definir los principios de la Seguridad Social pueden resumirse en las siguientes:

1.- Carácter multidisciplinar;

Ambigüedad y polisemia de la noción de seguridad social. 2;

2.- Su 'parentesco' con el Derecho del Trabajo;

3.- Su «juventud»;

4.- Ausencia de un 'corpus' básico;

5.- Diferentes perspectivas: macro y microeconómica; jurídica y sociológica;

6.- Las notables diferencias nacionales

A pesar de su vocación 'internacional', la Seguridad Social presenta fuertes contrastes en las legislaciones de los distintos países. Esto hace que no puedan adoptarse criterios uniformes a la hora de definir los principios. A modo de ejemplo: la «universalidad» puede establecerse como principio en aquellos países que han logrado la cobertura de todos sus habitantes, pero debe considerarse como una tendencia en la gran mayoría de los países donde sólo cubre a sectores de la población. Lo mismo ocurre con la exhaustividad.

Incluso las legislaciones avanzadas en este ámbito tienen dificultades para «sintonizar». Así lo expresan Tomás Sala Franco y otros autores: «Las dificultades para avanzar en la armonización legislativa en materia de Seguridad Social son evidentes si tenemos en cuenta la complejidad de los regímenes que coexisten no sólo en el conjunto de la Comunidad sino también dentro de cada uno de los países miembros, respondiendo cada uno de ellos a concepciones distintas de la Seguridad Social y utilizando, en consecuencia, nociones y medios de financiación diferentes en cada caso».

Tampoco en nuestro Derecho podemos recurrir al Derecho positivo para identificar los principios rectores de la materia. A la inexistencia de una norma básica se une el criterio doctrinal de autores como Pla Rodríguez , que rechaza la posible incorporación de principios a normas positivas 'ya que así, en cierto modo, se cristalizan y se impide su desarrollo'.

3. Saturación de principios

Hemos encontrado la friolera de 25 principios diferentes, detallados por diferentes autores e instrumentos internacionales (enumerados a continuación). Podríamos decir, junto con Mario Ackerman , (refiriéndose al derecho laboral) que 'Ha habido un uso

excesivo y disfuncional de la calificación como principios'. En la doctrina europea parecería que no tienen la frondosa imaginación latinoamericana, (que sirve para ganar premios Nobel de literatura, pero no ayuda al rigor científico). A modo de ejemplo: Almansa Pastor, uno de los grandes maestros de la Seguridad Social española, sólo menciona el principio de solidaridad. La Declaración Mexicana sobre «Principios de Seguridad Social», plasmada en el Convenio 102 de la OIT, no establece ningún principio, sólo recoge nueve conceptos básicos de la Seguridad Social: asistencia médica, prestaciones económicas por enfermedad, prestaciones por desempleo, prestaciones por vejez, prestaciones por accidente de trabajo o enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones por maternidad, prestaciones por invalidez y prestaciones por supervivencia.

En la doctrina, los principios se confunden a menudo con las tendencias en materia de seguridad social, por lo que Hünicken propone una primera distinción entre principios y tendencias: «El término principio se entiende vinculado al concepto de origen o fundamento, mientras que tendencia es la orientación hacia un fin determinado». No nos satisface del todo la definición del autor, ya que los principios engloban las nociones de causa y fin. Entendemos que la distinción implica una constatación de la realidad: mientras que el principio ha alcanzado un importante grado de concreción, la tendencia significará una expectativa, una orientación. Obviamente, no compartimos la opinión de quienes sostienen que los principios son una emanación del derecho natural, y que no pueden estar sujetos a los vaivenes del derecho positivo.

Por otra parte, observamos que algunos autores también confunden los principios con las reglas para su aplicación. Pero el propio Hünicken -en nuestra opinión- incurre en otra confusión, que es la de incluir entre los principios, meras reglas operativas (por ejemplo, la compensación relativa, que desarrollaremos más adelante).

Veamos en qué consiste esta exuberancia principialista:

1) Solidaridad

2) Universalidad

3) Integralidad

4) Subsidiariedad

5) Compensación relativa

6) Inmediatez

7) Internacionalidad

8) Dignidad del hombre y su libertad

9) Unidad

10) Igualdad

11) Expansividad

12) Participación

13) Irrenunciabilidad

14) Vinculación

15) Titularidad pública

16) Eficacia y eficiencia en la gestión

17) Progresividad

18) Justicia social

4. Los Principios Generales en el ámbito Iberoamericano de la Seguridad Social

Por si no tuviéramos suficientes principios (Groucho Marx dixit), tenemos otros establecidos en el Código Iberoamericano de Seguridad Social:

1. 1. Interpretación a la luz del Derecho Internacional Social.

2. Sustitución de ingresos

3. La garantía del poder adquisitivo de las prestaciones

4. Coordinación

5. Racionalidad financiera

6. Integración de las políticas económicas y de protección social

7. Coordinación legislativa y convergencia de políticas.

Juan José Etala (p), sin duda el pionero en incorporar el tema del derecho de la seguridad social en nuestro país, en su obra clásica sobre el tema señala cinco principios: solidaridad, universalidad, subsidiariedad, integralidad y unidad. Julio J. Martínez Vivot, aunque afirma seguir el pensamiento de Etala, agrega como principios fundamentales la inmediatez, la irrenunciabilidad y la igualdad, mientras que la universalidad, la integralidad, la unidad de gestión y la participación de los interesados son tendencias. El profesor mexicano Néstor de Buen coincide con estos mismos conceptos, pero añade un principio «negativo» y tendencias positivas, que también serían la universalidad, la unidad de gestión y la participación de los interesados, (aunque esta última debe contemplarse con dudas, subraya De Buen). Adrián Goldin enumera sólo principios, a saber: solidaridad, universalidad, integralidad, subsidiariedad, inmediatez, unidad, igualdad y obligatoriedad. Fernández Madrid

también enumera sólo principios: solidaridad, universalidad, subsidiariedad e integralidad.

Solidaridad

El único de los principios enumerados que es unánime entre los autores es el principio de solidaridad. Adolfo Jiménez Fernández, antiguo Secretario General de la OISS, ha señalado que «el concepto de solidaridad tiñe e impregna toda la doctrina de la seguridad social. En cierto modo, podemos decir que la solidaridad es el núcleo de la razón de ser de nuestra disciplina. La solidaridad es -sin duda alguna- la matriz y el principio fundamental de la seguridad social; no tanto como algunos autores la enfocan reduciéndola a un problema de financiación, sino como la esencia de la condición humana, que a lo largo de la historia de la humanidad ha crecido como el medio más eficaz para luchar contra la adversidad.

El principio de solidaridad es una especie de faro, de cuya radiación brotan otros faros, como retoños de un tronco común. Algo parecido ocurre -según vemos- en el Derecho laboral con el sistema de protección, que es la base sobre la que se asientan todos los demás principios. En cierto modo, lo mismo ocurre en el derecho colectivo con el principio de Libertad Sindical.

La sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de todas las naciones y de todos los hombres -expresa la Declaración de Chile- una nueva inspiración para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida, o como dijo en su momento la Ley de Bases de la Seguridad Social de España, «sin el recurso a la solidaridad nacional frente a las situaciones o contingencias protegidas, la Seguridad Social no es más que un artificio sin verdadero arraigo comunitario».

Según Hünicken, la sociedad humana se basa en dos postulados principales: a) La cooperación entre semejantes; b) La ayuda que las personas se prestan mutuamente, utilizando la educación, el gobierno, la lengua, etc. Señala que para Severino Aznar, la solidaridad humana «es una ley fatal, natural, es un hecho ineludible», del que se extrae el principio de solidaridad social, que distribuye los costes económicos de las contingencias entre el mayor número de personas. Consecuente con este principio, la Corte Suprema de la Nación ha declarado la obligación de cotizar, por razones de solidaridad, aunque el afiliado no goce de ninguno de los beneficios del sistema de seguridad social.

Universalidad

La universalidad significa que todos los habitantes del país tienen derecho a las prestaciones cuando se presente la contingencia respectiva, sin importar el tipo de actividad laboral (subordinada o por cuenta propia), o si son activos o no, desde el punto de vista profesional o económico. Por lo tanto, el ámbito de aplicación debe estar orientado a cubrir a toda la población.

Todas las personas deben participar en las prestaciones de los sistemas de seguridad social.

Esta afirmación supera todas las limitaciones inherentes a los seguros sociales, que nacieron con un carácter clasista, como sistema de protección exclusivo para los asalariados. La función de la seguridad social es proteger al ser humano como tal, dentro de una colectividad social determinada, sin discriminación alguna.

El acceso a la protección a través de la seguridad social integral deja de ser un derecho para un grupo o grupos específicos y se convierte en un derecho público subjetivo, un derecho humano fundamental que debe ser elevado a rango constitucional sin restricciones.

Jurídicamente hablando, la universalidad tiene dos connotaciones: una con respecto a toda la población, es decir, la seguridad social debe ser aplicable a todos y cada uno de los miembros del conglomerado de una sociedad organizada, sin distinción de raza, sexo, edad o clase social. En segundo lugar, la universalidad se refiere a la cobertura de los riesgos o contingencias sociales, como la maternidad, la vejez, la muerte, la orfandad, la enfermedad, los accidentes laborales y las pensiones.

Integralidad

La integralidad implica que los efectos de la necesidad se cubran progresivamente, en función de las contingencias que los originan; una «protección global frente a todos los riesgos y cargas que puedan afectar a la salud o al nivel de vida», haciendo efectivo el derecho a la protección multiforme, es decir, en relación con el mayor número posible de contingencias sociales, de acuerdo con la conciencia social y el criterio de viabilidad, podríamos decir que la universidad tiene un carácter horizontal, mientras que la integralidad es de tipo vertical.

El principio de integralidad se refiere a las prestaciones. Según el mismo, las prestaciones económicas y especiales de la Seguridad Social, dentro de un criterio orgánico y sistematizado, deben cubrir la totalidad de cada una de las desgracias o aflicciones sociales para las que han sido creadas, concebidas en términos de cantidad y oportunidad. Cuando las prestaciones no responden a este diseño, en términos de suficiencia y rapidez, es evidente que no cumplen ni responden al criterio esencialmente tuitivo de su institución.

Subsidiariedad

Según Julio Armando Grisolia, los sistemas de Seguridad Social tienden a obligar al Estado a no abandonar su responsabilidad de cubrir las posibles contingencias que pueda sufrir cualquiera de los individuos que integran la comunidad que gobierna y ordena. Para la Seguridad Social, esta obligación del Estado es indelegable y debe prestarse en todo momento, tanto por sí mismo como a través de los organismos que la componen.

Dada la larga tradición de los seguros sociales, en términos de participación de los interesados, la subsidiariedad tiene manifestaciones positivas en forma de poderes de autogestión y autorregulación. En el primer caso, la administración del sistema se organiza con la participación de los asegurados, constituyendo una entidad autónoma, con la debida y adecuada supervisión del Estado. La autorregulación es el poder de decisión de los órganos del sistema, con efectos vinculantes para terceros, tanto en las

relaciones de coordinación como de subordinación. A través de la participación de los interesados, se revaloriza al hombre como miembro de la comunidad, dando prioridad a los valores humanos «de forma que condicionen toda la gestión de los servicios que les afectan»; y frente a la alternativa de gestión estatal «con débil colaboración de los interesados» o su gestión con control estatal, la gestión se postula como más eficaz «cuanto mayor sea el grado de participación responsable de los interesados, y no sólo en el nivel central, sino también en los distintos niveles territoriales, locales o sectoriales».

El Estado actúa con carácter subsidiario, asegurando por todos los medios el cumplimiento de la finalidad del sistema de Seguridad Social; para ello, ejerce su propia responsabilidad a través de la legislación y el control, y de su participación económica. Su acción complementaria debe dirigirse hacia los sectores más débiles, precisamente para ayudar a su desarrollo socioeconómico, y compensar, mediante mecanismos económicos de solidaridad nacional (fiscalidad general), las carencias de seguridad social de los sectores que aún no han alcanzado el desarrollo social al que tienen derecho.

Compensación relativa

Hünicken afirma que «la seguridad social trata de compensar el déficit de ingresos o el exceso de gastos provocados por las contingencias sociales, pero de forma relativa, en el sentido de que, salvo excepciones, sus beneficiarios no cubren la totalidad de los gastos efectuados o de los ingresos dejados de percibir». Este concepto también ha sido desarrollado por el profesor español Sagardoy Bengochea.

Evidentemente, no se trata de una base fundamental de nuestra disciplina, sino de un simple medio técnico para obtener una mayor eficacia. Bajo esta idea se han establecido mecanismos de copago y de «ticket moderador» que tienden a racionalizar la demanda de servicios de la Seguridad Social, en particular médicos y farmacéuticos.

Inmediatez

El bien jurídico protegido es el hombre, por lo tanto, el objeto de la disciplina es protegerlo contra el desamparo. La prestación debe concederse cuando exista necesidad, e incluso debe primar sobre la acreditación del derecho a acceder a ella. Es un fenómeno conocido en nuestro país que la víctima de un infortunio debe deambular entre los prestadores del régimen de Riesgos del Trabajo, las Obras Sociales y el sector público, hasta encontrar quien atienda sus dolencias.

Internacionalidad

En el Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, celebrado en Corea (1994), el Informe Nacional español señalaba que: «La diversidad de los regímenes vigentes, unida a las considerables diferencias existentes en los niveles de remuneración o en los sistemas de cobertura de los riesgos sociales, hace difícil, si no imposible, la armonización de las legislaciones». Y más adelante se añadía que: «Es evidente que las empresas multinacionales (algunas con presupuesto de algunos Estados) tienden a establecerse en zonas deprimidas con mano de obra barata, incurriendo a veces en un auténtico dumping social». El panorama no ha cambiado sustancialmente en las tres décadas transcurridas desde aquel congreso.

Dignidad humana y libertad

Vázquez Vialard , sitúa este principio en primer lugar, afirmando que: 'Para que la vida del ser humano se desarrolle de tal manera que garantice el ejercicio de sus derechos fundamentales, deben crearse las condiciones precisas. La Seguridad Social trata de cumplir esta finalidad liberando al hombre de las angustias inherentes a las situaciones de contingencia social, proporcionándole una prestación económica que le proteja del riesgo de quedar desprotegido, sin la cual su dignidad y su libertad quedarían en un mero enunciado teórico. La dignidad y la libertad sólo tienen sentido cuando se garantizan unos mínimos compatibles con las necesidades de una vida aceptable. De este modo, la seguridad social pone de relieve la dimensión humana de la vida social».

Unidad

Hünicken la entiende como una tendencia «hacia la unidad o uniformidad legislativa, así como en la organización funcional de los sistemas de seguridad social, con el fin de eliminar desigualdades, antinomias, arbitrariedades y complejidades». Otros autores, como Vázquez Vialard, lo sitúan entre los principios básicos, identificándolo como «unidad de gestión».

Igualdad

El principio de igualdad es otro de los que, según algunos autores, caracterizan a la Seguridad Social. Martínez Vivot señala que debe respetarse tanto en las cotizaciones como en las prestaciones. Consiste en la igualdad de trato en igualdad de circunstancias de los sujetos protegidos. Está relacionado, por un lado, con el principio de universalidad, para no dejar a nadie desprotegido. Por otro, con la igualdad en el disfrute de las prestaciones en especie y cuantía, sin discriminación en situaciones objetivamente iguales; y respecto a la financiación, que su carga se reparta equitativamente.

Expansión

Como señala el profesor Alonso Olea «Los seguros sociales empezaron a establecerse casi siempre para los trabajadores de bajos salarios en la industria -el núcleo de lo que entonces se llamaba la «cuestión social», consecuencia humana directa de la revolución industrial-, para los que se pensaba, además de por la agudeza y proximidad de sus necesidades, que eran los más necesitados de protección y que ésta era la más fácil de organizar. Poco a poco, se extendieron de los llamados «económicamente débiles» a los trabajadores con salarios más elevados, eliminando finalmente los topes salariales para el seguro; de los trabajadores industriales a los trabajadores agrícolas y de servicios; y, por último, de los asalariados a los autónomos. Esta tendencia constituye la primera y fundamental característica de la seguridad social: la universalidad personal de la cobertura, haciendo efectivo el «derecho de toda persona a la seguridad social».

Participación

Este principio se basa en la participación de todos los actores sociales, tanto públicos como privados, que intervienen en los sistemas de seguridad social y, por tanto, deben estar representados en la gestión de las entidades que administran los diferentes

programas, teniendo también voz en el diseño del sistema y en todos los cambios y servicios que se vayan a prestar. Aunque en nuestro país este principio tiene rango constitucional, los diferentes gobiernos han incumplido claramente estos preceptos.

El artículo 19 del Código Iberoamericano lo considera como una base importante para las políticas de seguridad social de los Estados Iberoamericanos: «Los Estados ratificantes, de acuerdo con sus prácticas nacionales, promoverán mecanismos de participación social en la seguridad social».

Irrenunciabilidad y obligatoriedad

Tratamos en el mismo apartado la irrenunciabilidad y la obligatoriedad, ya que entendemos que son una misma cuestión. De hecho, en el debate de la Convención Constituyente de 1957, el convencional Horacio R. Thedy señaló que 'la palabra irrenunciable se utiliza como obligatoria'. Posteriormente, el diputado constituyente Luis M. Jaureguiberry, contradiciendo lo dicho, señaló que 'Obligatorio e irrenunciable no son sinónimos. Obligatoriedad se refiere a la persona que presta un servicio. Irrenunciabilidad se refiere a la persona que recibe un servicio'. En definitiva, entendemos que son el reverso de la misma moneda.

Martínez Vivot argumenta que 'el sistema se basa en una necesaria participación de los sujetos obligados, eventuales beneficiarios, que ni siquiera pueden pretender eludirlo, alegando que no harán uso de las prestaciones'.

En este sentido, es interesante recordar el caso «Alberto Antonio Spota», resuelto el 25 de julio de 1978, en el que el destacado constitucionalista reclamó por el doble aporte que debía realizar a las Universidades de Buenos Aires y La Plata. Allí la Corte dijo: «La obligación de un profesor que se desempeña en dos universidades nacionales de aportar a dos cajas previsionales distintas en virtud de sus cargos no es inconstitucional ni irrazonable pues, presupuesta la obligatoriedad de la seguridad social, cada uno de esos aportes responde a la circunstancia de que el obligado forma parte de una comunidad distinta de la otra, máxime cuando no está legalmente privado de utilizar los beneficios de ambas cajas, y el hecho de acogerse a una sola responde a la circunstancia de estar domiciliado donde la caja funciona. La materia de seguridad social supera el marco de la justicia conmutativa, que regula las prestaciones interindividuales sobre la base de una estricta igualdad, para insertarse en la justicia social, cuya exigencia fundamental consiste en la obligación de quienes forman parte de una determinada comunidad de contribuir al mantenimiento y estabilidad del bien común que le es propio».

Alfredo Ruprecht dice que el principio de solidaridad 'no se basa en un espíritu humanista, de ayuda voluntaria al prójimo, de auxilio espontáneo al necesitado, sino que es de naturaleza puramente económica' y concluye 'La Seguridad Social adquiere su enorme desarrollo desde el momento en que es impuesta por la ley'. Adrián Goldin añade que se trata de 'la afiliación obligatoria y, en su caso, la cotización obligatoria, que son las condiciones de funcionamiento y viabilidad del sistema'.

Titularidad pública

El debate sobre la titularidad pública de los servicios de la Seguridad Social forma parte de una controversia ideológica más amplia. El mero hecho de que sea una cuestión debatida le quita el carácter inmarcesible que se espera de un principio con pretensiones de universalidad. Lo cierto es que en el derecho positivo argentino está consagrado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que pone la gestión de la seguridad social en manos de «entidades nacionales o provinciales», aclarando «...administradas por los interesados con la participación del Estado». Actualmente en Argentina, prácticamente ninguno de los subsistemas de seguridad social cumple con el precepto constitucional, llegando al extremo de la cobertura de riesgos del trabajo, administrada no sólo por entidades privadas, sino también por entidades con fines de lucro. La Constitución de la República de Colombia de 1991 establece que la seguridad social se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado; sin embargo, agrega que la seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley (art. 48 CC). En el mismo sentido, la Constitución chilena «garantiza el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas» y agrega también: «El Estado velará por el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social».

En el caso 'Mac Kay Zernik Sergio L.C.', resuelto el 3 de noviembre de 2001. caso, resuelto el 3 de noviembre de 1988, la Corte Suprema desplegó importantes lineamientos en materia de seguridad social. El tribunal sostuvo que las normas sobre seguridad social contenidas en el art. 14 bis de la Constitución, al tiempo que consagran derechos para los jubilados, encomiendan expresamente al Estado la concesión de tales prestaciones. 'Este mandato constitucional, cuyo cumplimiento corresponde a los poderes públicos en el ámbito de sus respectivas competencias, se vería frustrado si las autoridades que representan al Estado ignorasen las leyes y actuasen de forma omisiva en perjuicio de la clase pasiva'.

Eficacia y eficiencia en la gestión

Se trata claramente de un medio técnico, no de un principio. Sin embargo, el Código Iberoamericano de Seguridad Social (CISS) establece entre sus principios uno relevante para la gestión del sistema cuando señala: «La eficiencia en la gestión de la seguridad social requiere un enfoque permanente de modernización de sus formas y medios de gestión, que incorpore el análisis de sus costos operativos y la aplicación de instrumentos y métodos de gestión avanzados, equilibrados en su dimensión y apoyados en recursos humanos sujetos a programas de capacitación permanente» (art. 15). Este principio se complementa con la norma que señala el compromiso del Estado de promover una gestión «basada en los principios de eficacia y eficiencia, simplificación, transparencia, desconcentración, rendición de cuentas y participación social» (art. 16). Como se observa, el catálogo de criterios aplicables a la gestión de la seguridad social es la vía para lograr su plena eficacia y eficiencia.

En Colombia, la Constitución resalta el principio de eficiencia (art. 48) y la ley general de seguridad social lo define como 'la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que las prestaciones a que da derecho la seguridad social se otorguen en forma adecuada, oportuna y suficiente' (Ley 100 de 1993, art. 2).

Este principio coincide con el de inmediatez, analizado anteriormente, y del cual se desprende que las prestaciones de la seguridad social deben otorgarse de manera oportuna e inmediata. Para que las prestaciones sean efectivas, los procedimientos y trámites administrativos deben ser breves y sencillos, los plazos para la concesión de las prestaciones deben ser cortos y, en general, para que todo ello ocurra, la atención, prestación y concesión de los servicios debe estar desconcentrada, es decir, que no todos los trámites y servicios se concedan en el mismo lugar, de forma que las distancias territoriales no sean un obstáculo para la obtención de las prestaciones.

Recordemos que en 1988 la CSJN tuvo oportunidad de expedirse en el caso: 'Mac Kay Zernik Sergio Luis Carlos Sergio Luis Carlos s/ jubilación' en el que dictaminó que: 'Decidir en contra de los intereses de la clase pasiva cuando la falta de cobro de sus haberes se debe a la conducta negligente de la administración, conduciría al desconocimiento de la norma constitucional que impone otorgar y asegurar 'los beneficios de la seguridad social, con falta integral e irrenunciable de

Progresividad

El artículo 9 del Código Iberoamericano de Seguridad Social establece que: 'El derecho a la seguridad social debe extenderse progresivamente a toda la población, sin discriminación por razones personales o sociales'.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la causa 'Sánchez María del Carmen c/ ANSES s/ reajustes varios', 17/5/2005, ha reiterado que 'el derecho a la seguridad social debe extenderse progresivamente a toda la población, sin discriminación por razones personales o sociales'. 17/5/2005, ha reiterado claramente los alcances del mencionado principio: 'Que los tratados internacionales promueven el desarrollo progresivo de los derechos humanos y sus cláusulas no pueden entenderse como una modificación o restricción de ningún derecho establecido por la primera parte de la Constitución Nacional (art. 75 inc.22) y no corresponde a los jueces sustituir esta apreciación por razonamientos regresivos que, en la práctica, sólo conducen a negar el goce efectivo de estos derechos en los momentos de la vida en que su protección es más necesaria'.

'En el orden constitucional argentino, lo dispuesto en la materia bajo examen se ve reforzado por lo dispuesto en el art. 75 inc. 23 de la Constitución Nacional, que establece el principio de no regresividad en materia de derechos fundamentales ("Benedetti Estela Sara Estela c/ PEN Ley 25.561 - Decrs. 1570/01 y 214/02 s/ amparo« del 16/9/2008), desde el constituyente reformador de 1994 ha introducido acciones positivas con el objeto de garantizar la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales y, en lo que hace a la cuestión en debate, en particular respecto de las personas mayores».

Sobre la base de la finalidad protectora de las disposiciones que regulan la seguridad social, la posibilidad de aplicar la nueva legislación en la materia a casos regidos por regímenes anteriores ha sido admitida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, pues la aplicación de la norma más favorable es la exégesis que resulta acorde con el propósito del legislador de promover la progresividad de los derechos sociales, tal como luego ha sido preceptuado en el art. 75, inc. 23, de la Constitución. 75, inc. 23, de la Constitución Nacional y en diversos tratados de derechos humanos reconocidos con

jerarquía constitucional en las previsiones del inc. 22 del citado artículo. Así, la Corte ha dicho (Arcuri Rojas, Elsa c/ANSES): 'Que es el reconocimiento del principio de progresividad en la plena satisfacción de estos derechos el que ha desterrado definitivamente interpretaciones que conducen a resultados regresivos en la materia (arts. 26 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y considerando 101 del voto del Dr. Maqueda en Fallos: 328:1602).

'Que el esfuerzo realizado por el legislador para cumplir con la obligación establecida en el art. 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos ('Protocolo de San Salvador'), que obliga a los Estados Partes a adoptar todas las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que dispongan para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos sociales, si, a modo de interpretación, se sustrajera de esta evolución a quienes se encuentran en situación de total desamparo por la aplicación de leyes anteriores que establecían un menor grado de protección, especialmente cuando se demuestre que el fallecido y, por tanto, su viuda, reúnen los requisitos necesarios para el reconocimiento de los derechos reclamados, previstos en el régimen normativo vigente».

Justicia Social

Hemos colocado la Justicia Social en el último lugar de esta relación de principios, lo que no significa una consideración valorativa, sino porque ningún autor la ha considerado expresamente como principio fundante de nuestra disciplina. Salvo, tal vez, la siguiente mención de Carlos Etala, (citando a Ricardo Guibourg; Fenómeno Normativo), de que «Ninguna idea ha influido tanto en la evolución del derecho del trabajo como la de la justicia social, hasta el punto de que todo el derecho del trabajo, e incluso el de la seguridad social, pueden considerarse como órdenes normativos inspirados en ese ideal». El maestro mexicano Mario de la Cueva lo eleva a la base de todo el derecho cuando afirma que 'los principios generales del derecho representan, en realidad, la justicia social'.

Etala continúa diciendo que es importante recordar que la justicia social fue invocada en el preámbulo de la Parte XIII del Tratado de Versalles, en el que se establece que 'El propósito de la Sociedad de Naciones es establecer la paz universal, y que esta paz sólo puede fundarse en la justicia social'; expresión que se reitera en la Declaración de Filadelfia de 1944.

Cabe recordar que, en nuestro país, luego de haber jugado un papel central en el andamiaje de la Constitución de 1949, ha sido retomada por la reforma de 1994, que en su artículo 75, inciso 19, establece: «Procurar el desarrollo humano, el progreso económico con justicia social».

Como ha recordado recientemente Alain Supiot, fue en la «Declaración de Filadelfia» de 1944, que constituye «la primera declaración internacional de derechos con vocación universal», donde se afirmó que «la economía y el mundo financiero son medios al servicio del hombre». En este libro, Supiot pretende demostrar que el espíritu de esta declaración «sigue siendo pertinente para todos aquellos que no han renunciado al ideal de un mundo en el que “todos los seres humanos... tengan derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”».