

II

LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

por Oscar Ermida Uriarte

SUMARIO

Introducción. I. Los principios de la seguridad social. 1. Consideraciones preliminares. 1.1. *Relatividad de los principios*. 1.2. *Importancia de los principios*. 1.3. *Los principios y la autonomía del derecho de la seguridad social*. 2. Sistematización teórica de los principios de la seguridad social. 2.1. *Universalidad subjetiva*. 2.2. *Universalidad objetiva o totalidad*. 2.3. *Igualdad e Integridad o suficiencia*. 2.4. *Solidaridad*. 2.5. *¿Unidad? ¿Pluralismo? ¿Participación? ¿Subsidiariedad?* 2.6. *Protección*. 2.7. *¿Internacionalidad?* 2.8. *¿Exclusividad legal?* II. Los principios de la seguridad social en el derecho positivo uruguayo. 3. Método. 4. Principios edictados expresamente en el artículo 3 del "acto institucional No. 9". 4.1. *Solidaridad*. 4.2. *Universalidad (rectius: igualdad)*. 4.3. *Integridad o suficiencia*. 5. Otros principios contenidos en el "acto institucional No. 9". 5.1. *Exclusividad legal*. 5.2. *Obligatoriedad y universalidad subjetiva*. 5.3. *Universalidad objetiva o totalidad*. 5.4. *Unidad administrativa, centralización y verticalidad*. 5.5. *Principio protector*. 6. Admisibilidad de principios no edictados expresamente.

Introducción

Analizaremos los principios de la seguridad social dividiendo su estudio en dos partes. *La primera* y más importante (I), será destinada a la consideración teórica de tales principios en atención a las doctrinas más recibidas, a las normas y declaraciones internacionales, y al derecho comparado. *La segunda parte* (II) se dedicará al análisis de los principios de la seguridad social consagrados en el derecho positivo uruguayo, a cuyos efectos se estudiará especialmente el Título I del "acto institucional No. 9". Asimismo, ante la constatación de que no existe una exacta correspondencia entre los principios generalmente admitidos y los expresamente enunciados en normas de derecho positivo, se incluirá una referencia final a la posibilidad de admitir, en el derecho uruguayo, la vigencia y aplicación de principios que no estén edictados a texto expreso en las reglas de derecho emitidas por el estado.

I. LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. Consideraciones preliminares

El estudio doctrinario de los principios de la seguridad social se reviste -a poco de profundizar- de una cierta contradicción, una cierta tensión entre

lo indefinido y lo concreto, entre lo dudoso y lo evidente, entre lo confuso y lo claro, en definitiva, entre una sensación de transitar por un pantano y otra de pisar tierra firme y fértil.

Porque lo que podríamos denominar (presuntuosamente) como "teoría de los principios de la seguridad social" es, a un mismo tiempo, y según el enfoque de que sea objeto, de una gran relatividad, pero de una gran importancia.

Por eso queremos iniciar estas consideraciones sobre los principios de la seguridad social, señalando *su debilidad y su fortaleza*.

1.1. Relatividad de los principios

No es posible enunciar principios de la seguridad social sin una previa asunción de *relativismo*.

Ello, por *dos razones* que, en el caso concreto de los principios de la seguridad social se suman al relativismo intrínseco a todo el derecho.

1o) *No existe un modelo único, un tipo invariable de seguridad social* (1), por lo cual algunos lineamientos sólo son válidos con referencia a un determinado modelo de seguridad social. Esto es por demás importante para no confundir lo esencial con lo accesorio, como lo ha señalado con acierto Américo Plá Rodríguez (2). A veces hacemos hincapié en un supuesto "principio" que, en rigor, vale tan sólo para determinado modelo, pero no para otro.

2o) Pero además, se constata que aún dentro de un mismo modelo, dentro de un mismo tipo o sistema de seguridad social, *la enumeración de principios es por demás variada* (3), lo que dificulta la tarea de procurar una enunciación más o menos representativa del estado actual de la doctrina y, consecuentemente, relativiza las conclusiones que se propongan.

Así es como varios autores señalan que la seguridad social parece estar caracterizada por una contradicción interna entre la firmeza de ciertas tendencias (principios) fundamentales y la inestabilidad o variabilidad de algunas otras soluciones o fórmulas (4). Esto se explica -*de una parte*- por el carácter de disciplina en constante transformación o evolución, que ostenta la seguridad social (5), lo mismo que el derecho laboral; y -*de otra parte*- por

(1) Plá Rodríguez, Américo, *El derecho laboral y la seguridad social*, en *Estudios jurídicos en memoria de Eduardo J. Couture*, Montevideo 1957, pág. 960, y Francés Anuar, *La seguridad social en América Latina. Doctrina y realidad*, en revista del CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana), Montevideo 1980, No. 15, págs. 7-8 y 17-18.

(2) *Loc. cit.*

(3) Fenómeno que Plá constatará también en el derecho laboral (Plá Rodríguez, Américo, *Los principios del derecho del trabajo* 1a. ed., Montevideo 1975, págs. 10-11). Así, por ejemplo, Novoa Fuenzalida enumera cuatro principios (pág. 83), pero luego incluye un quinto en otra parte de su obra (pág. 472 y sigts); en la nota 171 al pie de la pág. 83, cita otras enumeraciones diferentes (Novoa Fuenzalida, Patricio, *Derecho de seguridad social*, Santiago 1977). En nuestro país, en una publicación oficial, se han enumerado trece principios (Gayol, Ruben, *Panorama de la seguridad social*, en *Estudio sobre la administración del trabajo en el Uruguay*, Montevideo 1979, págs. 98 y sigs.

(4) Alonso Ligeró, M. S. *Los servicios sociales y la seguridad social*, Madrid 1972, pág. 13, y Fajardo, Martín, *Significación jurídica de la seguridad social*, en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, Madrid 1976, año XXV No. 5, pág. 1281.

(5) Fajardo, Martín, *loc. cit.*

rivada del reconocimiento de la seguridad social y de algunos de sus principios a un nivel constitucional, primero, y -en determinada concepción del orden jurídico- hasta "supraconstitucional", después. En efecto, algunos de estos derechos y presupuestos están recogidos no solamente en las constituciones modernas, sino también en Convenios Internacionales y en las grandes Declaraciones de derechos que expresan los valores actuales de la conciencia jurídica universal. Y más aún. En nuestro derecho, dada su jerarquía y lo dispuesto por los arts. 72 y 332 de la Constitución, tales principios rebasarían el carácter programático para constituirse en verdaderas normas jurídicas que vincularían no sólo al intérprete, sino aún al legislador y hasta al constituyente (13). Pero aún en una posición más restrictiva, que no admitiera este carácter suprallegal y supraconstitucional de los principios, sería ineludible, por lo menos, admitir su función interpretativa e integrativa como doctrinas más recibidas -ya no sólo nacionales, sino verdaderamente universales- (14).

1.3. Los principios y la autonomía de la seguridad social

Finalmente, una última consideración previa debe vincular el tema de los principios de la seguridad social con el de la autonomía de esta rama del derecho. En efecto, como es sabido, se ha discutido -y se discute aún- si la seguridad social forma parte del derecho del trabajo o si se ha escindido totalmente de éste, alcanzando plena autonomía. Este asunto es fundamental en sede de principios. Porque sólo si es autónoma, podrá reconocerse a la seguridad social la pertenencia de principios exclusivos y excluyentes. De lo contrario, si la seguridad social fuera parte del derecho laboral, los principios de éste serían íntegramente aplicables a aquélla y lo más que podría reconocérsele (a la seguridad social) sería la posibilidad de adaptar los principios laborales y de crear principios propios que no excluirían sino que se complementarían con aquéllos.

Ahora bien. ¿Es el derecho de la seguridad social un derecho autónomo? ¿Se ha independizado totalmente de su matriz, el derecho laboral? (14 bis).

La tendencia que parecería predominar es la que postula la erección de la seguridad social como disciplina autónoma, independiente del derecho del trabajo. Se señala, a tales efectos, que si bien es cierto que la seguridad social nació en el derecho del trabajo, se ha ido independizando hasta obtener su absoluta autonomía. Tal autonomía derivaría, fundamentalmente, de dos circunstancias, a saber (a) por un lado, que mientras el derecho del trabajo se refiere al trabajador subordinado, girando en torno al eje conceptual de la su-

(13) *Barbagelata*, Héctor-Hugo, *Derecho del trabajo*, Montevideo 1978, t. I, págs. 84-86, y nota 22 a pie de pág. 86.V., más ampliamente, *infra*, II, No. 6.

(14) *Plá Rodríguez*, Américo, *ob. cit.*, pág. 20, y *Curso de derecho laboral*, 2a. ed., Montevideo 1979, t. I, vol. I, pág. 35. Volveremos sobre esto al tratar la admisibilidad de principios no edictados expresamente en normas de derecho positivo nacional (*infra*, II, No. 6).

(14 b) Reproducimos aquí, lo ya expuesto en nuestro libro *Empresas multinacionales y derecho laboral*, Montevideo 1981, págs. 235 a 238. Véase también *supra*, Capítulo I, *Introducción. Conceptos generales*, Nos. 17 y 18.

aquella coexistencia de principios fundamentales con criterios accesorios o coyunturales a que Plá hacía referencia (6), ya que, mientras los principios fundamentales de la seguridad social son causa y efecto de la esencia misma de la seguridad social, los criterios adjetivos, coyunturales, accesorios o meramente instrumentales son, en cambio, reflejos de determinadas finalidades o -simplemente- de las dificultades prácticas que acompañan la realización de las ideas rectoras (7).

Y esto nos lleva de la mano a señalar el otro aspecto preliminar que conviene destacar en la introducción a la consideración doctrinaria de los principios, y que, de alguna manera, se opone al relativismo referido, lo compensa, justificando y -más aún- imponiendo el intento de estudiar y delimitar los principios de la seguridad social. Nos referimos a *la importancia* de los mismos.

1.2. Importancia de los principios

No es necesario destacar aquí la importancia de los principios jurídicos -lo que por otra parte, estaría fuera de tema-. Es de todos conocida la trascendencia de los principios generales del derecho, así como la de los principios rectores de cada una de las diferentes ramas o materias.

Basta recordar que los principios cumplen, en cualquier rama jurídica, una función informadora, una función integradora y una función interpretativa (8), para comprender su importancia, *especialmente en un derecho relativamente reciente y en evolución* como la seguridad social (9). En una rama jurídica de tales características, los principios contribuyen a constituir un "armazón fundamental" aún no conformado totalmente pero indispensable para el desarrollo y madurez de tal ordenamiento (10). Así, los principios permitirán (o deberían permitir) dar soluciones coherentes tanto a los casos no previstos cuanto a los dudosos (funciones integradora e interpretativa), e inspirarán y determinarán (o debería inspirar y determinar) las nuevas normas a dictarse (función informadora) (11).

De esta importancia -superlativa en el caso de la seguridad social por su ya referido carácter reciente y cambiante- da cuenta *Alonso García* al señalar que "La eficacia de la seguridad social residirá más en la firmeza e inalterabilidad de sus principios, que en el constante e inseguro proceso de adaptación ininterrumpido y quebradizo con que se quiere hacer de la seguridad social una realidad constantemente desconocida por sus cambios y transformaciones" (12).

A esta importancia *sustancial* o *material* de los principios de la seguridad social, puede agregarse la importancia que podríamos llamar *formal*, de-

(6) *Supra*, nota 2

(7) Conf. en parte, *Fajardo, Martín, loc. cit.*

(8) *Plá Rodríguez, Américo, Los principios..., cit.*, págs. 19-20.

(9) Y como el derecho laboral.

(10) *Plá Rodríguez, Américo, ob. cit.*, págs. 11 y 16-17.

(11) *Idem*, págs. 19-20.

(12) *Alonso García, Manuel, La estabilización jurídica de la seguridad social*, en *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, Madrid 1960, año IX No. 1, págs. 26-27.

bordinación o dependencia, la seguridad social se extiende -o al menos pretende extenderse- a toda persona, independientemente de su condición de asalariado (15); b) por otro lado, se agrega que la seguridad social se regiría por normas de derecho público, que regularían las relaciones entre una entidad que gestiona un servicio público y sus afiliados, por lo cual tendrían naturaleza y estructura diferentes y hasta "esencialmente opuestas" a las del derecho del trabajo (16).

No obstante, un sector importante de la doctrina considera al derecho de la seguridad social como parte integrante del derecho laboral. Este sector esgrime tres argumentos básicos. En primer lugar, se sostiene que la pretensión de autonomía puede ser rechazada ante la constatación de que, "pese a su movimiento a la generalización, la seguridad social está aún anclada en el trabajo por cuenta ajena -y hasta en el dependiente, si se quiere-", siendo aquí "donde se encuentra, precisamente, lo sustancial del ámbito de cobertura y de donde se extraen los principios básicos"; y ello a tal extremo, que "las normas de seguridad social no son inteligibles con claridad ni forman un sistema, sin la referencia a las que, al regular el contrato de trabajo, dan la noción de éste, de trabajador, de empresario, de renta de trabajo, de interrupción en la percepción de ésta, etc." (17). En segundo lugar, se agrega que no se debe basar la independencia del derecho de la seguridad social en la extensión de esta disciplina a formas de trabajo no subordinado, porque también el derecho del trabajo considerado en sentido estricto, tiende a desbordar el ámbito de la ajenidad, subordinación y dependencia, para evolucionar hacia un derecho de la actividad profesional, sea ésta dependiente o no, (18) con lo cual volverían a confundirse los ámbitos de aplicación de ambas disciplinas. En tercer y último término, puede agregarse que "el acceso de la seguridad social a los convenios colectivos, fuente típica del derecho del trabajo", (19) anudaría más aún una conexión difícilmente escindible.

Algunos autores han procurado zanjar este problema de la autonomía o dependencia del derecho de la seguridad social respecto del derecho laboral, incluyendo ambos sectores en una rama jurídica de amplio contenido, que sería denominada "derecho social" (20).

(15) Así fue que Paul Durand, principal expositor de esta línea de pensamiento, editó como obra autónoma *La politique contemporaine de la securité sociale*, Paris 1953, lo que había proyectado como tomo IV de su *Traité de droit du travail*.

(16) Novoa Fuenzalida, Patricio, *ob. cit.* págs. 123 y 125.

(17) Alonso Olea, Manuel, *Instituciones de seguridad social*, 5a. ed., Madrid 1974, pág. 31; Pérez Botija, Eugenio, *Curso de derecho del trabajo*, 6a. ed., Madrid 1966, págs. 461 y sigs.; Barbagelata, Héctor-Hugo, *ob. cit.*, pág. 65, entre otros.

(18) Idem. Véanse además, Plá Rodríguez, Américo, *Curso... cit.*, pág. 96 y Barbagelata, Héctor-Hugo, *ob. cit.* pág. 61.

Esta circunstancia es reconocida por algunos autores "autonomistas", como por ej. Novoa Fuenzalida, Patricio, *ob. cit.*, pág. 124 y se recuerda que el propio Paul Durand (véase *supra*, nota 15) ha señalado esa tendencia del derecho laboral, en *Naissance d'un droit nouveau: du droit du travail au droit de l'activité professionnelle*, en *Droit Social*, Paris 1952, No. 7, págs. 437 y sigs.

(19) Alonso Olea, Manuel, *ob. cit.*, pág. 32.

(20) Aunque con variantes sustanciales entre sí, sería esta la posición adoptada por Cesarino Junior, Antônio Ferreira, *Direito social brasileiro*, Sao Paulo 1970, t. I, págs. 33-

Sin pretender dar con ello una solución definitiva a este problema, parece suficiente, a los efectos de nuestro estudio, concluir sosteniendo, con *Plá Rodríguez*, que si bien "es discutible que los temas abordados por la previsión social puedan encajar dentro del actual concepto del derecho del trabajo..., debe advertirse que la mayoría de sus institutos han sufrido un proceso de evolución que arranca desde el derecho laboral, por lo que éste no puede ignorarlos" (21). En otras palabras: sea cual sea la solución estrictamente correcta al problema de la autonomía, no puede negarse la existencia, entre derecho laboral y seguridad social, de una estrechísima interrelación (22). Ello determinaría la posibilidad de aplicar criterios, lineamientos y soluciones del derecho laboral, en sede de seguridad social.

Pero tanto en una posición autónoma de la seguridad social como en la que ve en ella una especialidad del derecho laboral o del derecho social, se descubren *principios propios de la seguridad social*. La diferencia estará en la extensión de tales principios, en su función, que, según el enfoque, será *preponderante* o *complementaria*, respecto de los principios del derecho del trabajo *strictu sensu* (23).

Es decir: para los defensores de la autonomía del derecho de la seguridad social, los principios de ésta serán los únicos aplicables, salvo los principios generales del derecho. Mientras tanto, para quienes ven en la seguridad social una parte del derecho laboral, los denominados principios de la seguridad social serán *complementarios* de los principios del derecho del trabajo.

2. Sistematización teórica de los principios de la seguridad social

Con las aclaraciones que preceden acerca de su *relatividad*, su *importancia* y su *diferente extensión, alcance y función* -según la concepción, autonomista o no, que se tenga de esta disciplina- procuraremos sistematizar los *principios de la seguridad social* en función de las doctrinas más recibidas -nacionales y extranjeras-, y de los convenios y declaraciones internacionales, distinguiendo, además, aquellos principios fundamentales de los accesorios o coyunturales (24).

35 y *De la Cueva, Mario, El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 3a. ed., México 1975, pág. 78.

(21) *Plá Rodríguez, Américo, Curso...*, cit., pág. 18. Con referencia específica a los accidentes del trabajo, se ha sostenido, entre nosotros, que su reglamentación aún no se ha desprendido del derecho laboral (*Giorgi, Francisco J., La jurisdicción del trabajo y los conflictos originados en accidentes del trabajo*, en rev. *Derecho Laboral*, Montevideo 1977, t. XX No. 105, págs. 109 y sigs., esp. págs. 125 a 145). Una posición similar es sostenida, respecto de toda la seguridad social en *el derecho positivo español*, por *Alfredo Montoya Melgar (Derecho del trabajo*, 3a. ed., Madrid 1979, pág. 514).

(22) Lo cual es reconocido por la mayor parte de los "autonomistas". Así, *Novoa Fuenzalida, Patricio, ob. cit.*, págs. 125 y 128, *Kaskel, Walter y Dersch, Herman, Derecho del trabajo*, trad. esp., Buenos Aires 1961, pág. 5, y *Cabanellas, Guillermo, Introducción al derecho laboral*, Buenos Aires 1960, vol I, pág. 501, entre otros.

(23) Sobre la aplicabilidad del principio protector a la seguridad social, aún para la concepción autonomista, *infra*, I, No. 2.6.

(24) *Conf. supra*, Capítulo I, *Introducción. Conceptos generales*, No. 2, *in fine*.

Dada la ya mencionada variedad de enunciaciones de principios, hemos procurado formular un elenco que nos parece representativo, esencial, y universalmente admitido.

ESQUEMA DE LA SISTEMATIZACION TEORICA DE LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. Sujetos amparados: UNIVERSALIDAD SUBJETIVA
 2. Riesgos cubiertos: UNIVERSALIDAD OBJETIVA O TOTALIDAD
 3. Prestaciones: IGUALDAD e INTEGRIDAD O SUFICIENCIA
 4. Financiación: SOLIDARIDAD
 - General
 - Entre generaciones
 - OBLIGATORIEDAD
 - REDISTRIBUCION DE LA RENTA
 - ← Método de financiación
 5. Administración: ¿UNIDAD? ¿PLURALISMO? ¿PARTICIPACION?
¿PLANIFICACION NACIONAL? ¿SUBSIDIARIEDAD?
 6. Interpretación e Integración: PRINCIPIO PROTECTOR
- *Internacionalidad de la seguridad social*: ¿principio o carácter?
Principios de la seguridad social internacional:
Igualdad de trato entre nacionales y extranjeros
Conservación de los derechos adquiridos y en curso de adquisición
Totalización de los períodos de afiliación y cotización
- *Fuentes de la seguridad social*: improcedencia del principio de exclusividad legal
Los convenios colectivos como fuente del derecho de la seguridad social.

2.1. Universalidad subjetiva

Ya en 1942 el plan Beveridge indicaba como uno de los principios de la seguridad social el de la "comprehensividad", agregando que "el seguro social debe ser comprehensivo, tanto respecto de las personas como de sus necesidades" (25) y entre nosotros, Plá señalaba en 1957 a la "generalidad" como nota esencial de la seguridad social, en el sentido de que debería cubrir todos los riesgos de todas las personas (26).

Desde el punto de vista técnico se prefiere discriminar la generalidad referida a las personas amparadas, de la generalidad referida a los riesgos o con-

(25) Beveridge, William, *El seguro social y sus servicios conexos*, trad. esp., México 1946, párrafo 308, pág. 155.

(26) Plá Rodríguez, Américo, *El derecho laboral y la seguridad social*. cit. pág. 960. Véase también *supra*, Capítulo I, *Introducción. Conceptos generales*, No. 2.

tingencias cubiertas (27), con lo cual se distingue, por un lado, el principio de universalidad subjetiva, y por otro, el principio de universalidad objetiva o principio de totalidad.

O sea que, *en cuanto al ámbito de aplicación subjetivo* de la seguridad social, *con referencia a las personas amparadas*, se postula el *principio de universalidad subjetiva* que se enuncia diciendo que la seguridad social reconoce como *sujetos de su protección a todos los individuos*, sin limitaciones ni discriminaciones (28).

En rigor, este principio se ha vuelto verdaderamente tal, recién después de una evolución generalizadora. Podemos aceptar la categorización de la universalidad subjetiva como principio de la seguridad social recién en la etapa en que ésta ya no protege sólo a los económicamente débiles ni sólo a los trabajadores, sino que, luego de ese "progreso continuado" a que se refiere Dupeyroux (29), llega a amparar a toda persona sin distinción (30). En esta etapa, el principio en estudio puede admitir suspensiones transitorias o topes máximos en el goce de determinados beneficios, pero no puede admitir la exclusión del sistema (31).

El nivel de *aceptación teórica* de este principio está fuera de discusión, y es difícil hallar autor que no lo mencione. Del mismo modo, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre aprobada por la ONU el 10.12.1948 lo contiene implícitamente, al referir el derecho a la seguridad social a "toda persona" (32), y la *Declaración de Querétaro de 1974* -formulada solemnemente por la unanimidad de los 800 juristas especializados en derecho laboral y de la seguridad social presentes en el V Congreso Iberoamericano de dicha disciplina-, incluye, entre los "principios fundamentales del derecho del trabajo y del de la seguridad social", que "*todos los seres humanos tienen derecho a la seguridad social, en condiciones de igualdad, libertad y dignidad*" (cláusula 1 de la parte IV), y que "*la seguridad social tiene como fin inmediato y fundamental evitar la miseria, a cuyo fin... promoverá el bienestar material y cultural de todos los seres humanos*" (cláusula 3 de la parte IV) (33).

(27) Lo cual ya estaba ínsito en la citada formulación de Plá Rodríguez, Américo, *loc. cit.*, y se lo expresa *supra*, Capítulo I, *loc. cit.*

(28) Plá Rodríguez, Américo, *ob. cit.*, pág. 967.

(29) Dupeyroux, Jean-Jacques, *Quelques réflexions sur le Droit a la Sécurité Sociale*; en *Droit Social*, Paris 1960, mai 1960, pág. 294.

(30) Novoa Fuenzalida, Patricio, *ob. cit.*, págs. 84-85.

(31) Plá Rodríguez, Américo, *El derecho laboral y la seguridad social, cit.*, pág. 960.

(32) Artículo 10: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social..." etc.

(33) El texto íntegro de la Declaración de Querétaro puede verse en la revista *Derecho Laboral*, Montevideo 1974, t. XVII, No. 96, págs. 823 y sigs. Interesa destacar la importancia que -por lo menos desde el punto de vista doctrinal- tiene esta declaración de Querétaro, en el ámbito del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. La misma fue votada y proclamada en una ceremonia especial realizada en el Teatro de la República de Querétaro, o sea, exactamente en el mismo sitio donde, en 1917, se reunió el Congreso Constituyente que redactó la célebre Constitución mexicana de 1917 que contenía en su igualmente célebre art. 123, la primera declaración de derechos sociales, incorporada en el mundo, al texto constitucional.

El V Congreso Iberoamericano fue presidido por Mario De la Cueva, y reunió a más

Queda claro, entonces, que no caben dudas sobre la validez teórica de este principio de universalidad subjetiva. Resulta clara su vigencia en el plano dogmático.

Sin embargo -y lamentablemente- otro es el panorama en cuanto a la efectiva realización práctica de la preconizada universalidad subjetiva, al menos en América Latina. En nuestra región la población protegida no supera el 30% de la población total, según surge de las estadísticas realizadas por el Instituto Mexicano de la Seguridad Social y resumidas por Novoa Fuenzalida (34). En Europa y Estados Unidos, en cambio, el nivel de realización fáctica del principio es más alentador, con porcentajes que llegan o se aproximan al 100% , como en el Reino Unido, Checoslovaquia, Francia, Italia, Luxemburgo, Alemania, Estados Unidos, Suecia y la URSS (35).

2.2. Universalidad objetiva o totalidad

Mientras el principio de la universalidad subjetiva se refiere a los sujetos, el principio de la totalidad o principio de la universalidad objetiva se refiere al objeto, esto es, a los riesgos o contingencias cubiertos por la seguridad social. Este principio postula que la seguridad social tiende a alcanzar la eliminación, total o parcial, de todos los daños derivados de una alteración desfavorable del equilibrio entre las necesidades y los ingresos de los individuos, independientemente de la naturaleza diversa de los acontecimientos que le dieron origen (36).

La enumeración más tradicional de contingencias sociales cubiertas o a cubrir por la seguridad social son las siguientes:

- Enfermedad y accidente (comunes y del trabajo)
- Maternidad
- Invalidez
- Vejez
- Muerte
- Orfandad o desamparo de menores
- Viudez
- Cargas familiares (matrimonio, número de hijos, familiares a cargo, etc.)
- Desempleo

No obstante, existe una muy notoria tendencia a ampliar el número de contingencias cubiertas (37).

Así, hoy es ya admitido por la doctrina y por las legislaciones más avanzadas, el incluir la *vivienda* entre las contingencias sociales (38).

de 800 especialistas, contando con la presencia por Uruguay, de Américo Plá Rodríguez. Barbagelata incluye a la Declaración de Querétaro, entre las fuentes supra-constitucionales del derecho del trabajo y de la seguridad social (*Derecho del Trabajo, cit. pág. 85*).

(34) Novoa Fuenzalida, Patricio, *ob. cit.*, pág. 87.

(35) *Idem.*, págs. 91-92.

(36) Plá Rodríguez, Américo, *ob. cit.*, pág. 967.

(37) Novoa Fuenzalida, Patricio, *ob. cit.*, pág. 94.

(38) Declaración de Querétaro, cláusula 12 de la parte IV; Barbagelata, Héctor-Hugo, *Derecho del trabajo, cit.*, pág. 86; Brito, Mariano R., *Los principios de la seguridad social en el acto institucional No. 9*, en *Revista Uruguaya de Estudios Administrativos*, Montevideo 1980, No. 2-1979, pág. 17; De Ferrari, Francisco, *Los principios de la seguridad social*, Montevideo 1972, pág. 291.

Queda claro, entonces, que no caben dudas sobre la validez teórica de este principio de universalidad subjetiva. Resulta clara su vigencia en el plano dogmático.

Sin embargo -y lamentablemente- otro es el panorama en cuanto a la efectiva realización práctica de la preconizada universalidad subjetiva, al menos en América Latina. En nuestra región la población protegida no supera el 30% de la población total, según surge de las estadísticas realizadas por el Instituto Mexicano de la Seguridad Social y resumidas por Novoa Fuenzalida (34). En Europa y Estados Unidos, en cambio, el nivel de realización fáctica del principio es más alentador, con porcentajes que llegan o se aproximan al 100% , como en el Reino Unido, Checoslovaquia, Francia, Italia, Luxemburgo, Alemania, Estados Unidos, Suecia y la URSS (35).

2.2. Universalidad objetiva o totalidad

Mientras el principio de la universalidad subjetiva se refiere a los sujetos, el principio de la totalidad o principio de la universalidad objetiva se refiere al objeto, esto es, a los riesgos o contingencias cubiertos por la seguridad social. Este principio postula que la seguridad social tiende a alcanzar la eliminación, total o parcial, de todos los daños derivados de una alteración desfavorable del equilibrio entre las necesidades y los ingresos de los individuos, independientemente de la naturaleza diversa de los acontecimientos que le dieron origen (36).

La enumeración más tradicional de contingencias sociales cubiertas o a cubrir por la seguridad social son las siguientes:

- Enfermedad y accidente (comunes y del trabajo)
- Maternidad
- Invalidez
- Vejez
- Muerte
- Orfandad o desamparo de menores
- Viudez
- Cargas familiares (matrimonio, número de hijos, familiares a cargo, etc.)
- Desempleo

No obstante, existe una muy notoria tendencia a ampliar el número de contingencias cubiertas (37).

Así, hoy es ya admitido por la doctrina y por las legislaciones más avanzadas, el incluir la vivienda entre las contingencias sociales (38).

de 800 especialistas, contando con la presencia por Uruguay, de Américo Plá Rodríguez. Barbagelata incluye a la Declaración de Querétaro, entre las fuentes supra-constitucionales del derecho del trabajo y de la seguridad social (*Derecho del Trabajo*, cit. pág. 85).

(34) Novoa Fuenzalida, Patricio, ob. cit., pág. 87.

(35) Idem., págs. 91-92.

(36) Plá Rodríguez, Américo, ob. cit., pág. 967.

(37) Novoa Fuenzalida, Patricio, ob. cit., pág. 94.

(38) Declaración de Querétaro, cláusula 12 de la parte IV; Barbagelata, Héctor-Hugo, *Derecho del trabajo*, cit., pág. 86; Brito, Mariano R, *Los principios de la seguridad social en el acto institucional No. 9*, en Revista Uruguaya de Estudios Administrativos, Montevideo 1980, No. 2-1979, pág. 17; De Ferrari, Francisco, *Los principios de la seguridad social*, Montevideo 1972, pág. 291.

Novoa Fuenzalida señala también que últimamente se ha avanzado hacia la protección -por medio de seguros sociales- de los agricultores en caso de *malas cosechas derivadas de agentes externos* como sequías, inundaciones, etc. (39).

En varios países europeos, la seguridad social cubre la *protección de los créditos del trabajador en caso de insolvencia patronal* (quiebra, concurso, etc.), solución que -por otra parte- ha sido propuesta en nuestro medio por la doctrina (40).

2.3. *Igualdad e integridad o suficiencia*

Si los principios anteriormente señalados se refieren a los *sujetos* amparados y a las *contingencias* cubiertas, los principios de igualdad y de integridad o suficiencia atañen a las *prestaciones*.

El *principio de igualdad* postula la asignación de idéntica protección ante situaciones iguales. Todos los miembros de la población recibirán los mismos beneficios ante unos mismos riesgos (41).

El *principio de integridad o suficiencia*, por su parte, señala que las prestaciones "deben ser suficientes para atender la contingencia social de que se trate, esto es, han de resolver el caso social" (42). Como dice Francés, estos principios procuran que "las prestaciones respondan a las necesidades efectivas del sector al que van destinadas" y que alcancen "niveles básicos de dignidad, oportunidad y eficacia" (43).

Esto es: la protección debe ser equitativa, completa, adecuada, y debe llegar a tiempo (44) (45).

2.4. *Solidaridad*

El *principio de solidaridad* se refiere a la *financiación de la seguridad so-*

(39) Novoa Fuenzalida, Patricio, *ob. cit.*, pág. 94.

(40) Nicolliello, Nelson, *Los créditos laborales en el concurso de acreedores: del privilegio al seguro social*, en revista Derecho Laboral, Montevideo 1981, t. XXIV No. 122, págs. 320 y sigs.; Rosenbaum, Jorge, reportaje publicado en "EL DIA", Montevideo, 11. IX.1983, pág. 9; Ermida Uriarte, Oscar, *Los procesos de ejecución y liquidación de sentencias laborales en el derecho uruguayo*, en La Justicia Uruguaya, Montevideo 1983, t. 87, sección doctrina, nota 22 a pie de págs. 120-121.

(41) Plá Rodríguez, Américo, *El derecho laboral y la seguridad social*, cit., pág. 967.

(42) Novoa Fuenzalida, Patricio, *ob. cit.*, pág. 99.

(43) Francés, Anuar, *ob. cit.*, pág. 11.

(44) Gayol, Ruben, *ob. cit.*, pág. 103, lit. 1.

(45) Novoa Fuenzalida, Patricio, (*ob. cit.* pág. 99 y sigs) expone algunos criterios acerca de qué condiciones deben llenar las diversas prestaciones de seguridad social para estar conformes con las exigencias de los principios en estudio.

Se inscriben en esta línea:

- la fijación de límites máximos o mínimos a las pensiones;
- el reajuste de las pensiones;
- se discute en cambio, la proporcionalidad de las prestaciones a las remuneraciones anteriores;

- quienes admiten la proporcionalidad suelen postular una "proporcionalidad decreciente", la que se fundamenta en el aspecto protectorio de la seguridad social, en el principio de solidaridad y en la finalidad redistributiva (v. infra, I, nos. 2.4. y 2.6).