

**TRABAJO INTEGRADOR FINAL**

**EN BUSCA DEL CÓDIGO OLVIDADO**

**Es posible codificar sobre seguridad social**

Alumno: Pinciaroli, Julián Pablo. Comisión B.

Tutores: Juan Carlos Tomasetti

Guillermo Triantafilo

2015

## ÍNDICE

Introducción. ....	3
Capítulo I: Qué es un código y para qué sirve .....	3
Capítulo II: El procedimiento de codificación.....	5
Capítulo III: Qué es la seguridad social y por qué un código de la seguridad social. ....	11
Conclusiones. ....	18
Bibliografía. ....	20

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo, en un formato breve pero no por ello poco ambicioso, pretende cimentar las bases a fin de discutir a futuro, sobre una deuda pendiente del congreso, el dictado de un código de la seguridad social.

Para llegar a responder la pregunta de si es posible codificar sobre seguridad social, el trabajo se dividirá en tres partes; la primera analizará qué es un código y para qué sirve, realizando una breve descripción del por que y para qué se codifica.

En la segunda parte del trabajo, se intentará describir el procedimiento a seguir para realizar una codificación; haciendo un repaso sobre preceptos constitucionales, como son la iniciativa legislativa, las atribuciones de la cámara, y un repaso sobre la labor de las comisiones y el poder reglamentario de ambas cámaras.

Y en la tercera parte se describirá qué es la seguridad social, sus principios rectores y las contingencias cubiertas y por qué hace falta un código de la seguridad social.

Intentando arribar luego de ello a contestar la pregunta que motiva el presente trabajo.

### **CAPÍTULO I: QUÉ ES UN CÓDIGO Y PARA QUÉ SIRVE**

El ser humano desde que vive en sociedad se basa en reglas, que con el correr del tiempo se transforman en costumbre.

Con la evolución de la sociedad, y con la escritura principalmente, esas costumbres se fueron plasmando en cuerpos escritos que se denominaron de varias formas según la sociedad, pero que en general son leyes emanadas de quien ejercía el poder.

Cada sociedad en su movilización territorial llevaba consigo su derecho, como lo hicieron los griegos, los romanos, los visigodos, los reinos católicos o los musulmanes.

Es así que ante estos movimientos demográficos y la interacción de estos pueblos, se empezó a gestar un confuso sistema jurídico existente a partir de la recepción de las costumbres y las normas que cada cual traía consigo, y que se caracterizaba por la coexistencia de normas provenientes del Derecho Romano y del Derecho Canónico, recibido en la mayor parte de Europa occidental, instituciones propias de los pueblos bárbaros que habían desarticulado al Imperio Romano y disposiciones que el Estado general o los Estados feudales dictaban a lo largo del tiempo para la solución de cuestiones particulares o para intentar la obtención de un cierto orden y claridad en el sistema jurídico.

Es ante ello que surge la necesidad de dar cierta unidad al derecho la cual se reflejó de manera diversa; en una primera etapa comenzaron las recopilaciones, y con el correr del tiempo y por la complejidad más que nada del derecho privado se empieza a codificar<sup>1</sup>.

La codificación se transforma en la reunión de las leyes de un estado, relativas a una rama jurídica determinada, en un cuerpo orgánico, sistemático y con unidad científica. Es un sistema legislativo mediante el cual el Derecho Positivo de un pueblo se organiza y se distribuye en forma regular.

En el siglo XVIII, una de las aspiraciones principales fue la de llevar las normas del derecho escrito y consuetudinario vigentes a una forma de expresión uniforme, accesible, simple en la formulación de las normas, que diese seguridad jurídica. Como ejemplo de ello se puede citar el Código General de los Estados Prusianos de 1791 y al que será la inspiración de toda codificación posterior, el código Napoleón de 1804.

Luego del código Napoleón, puede definirse al código como la ley única que, con plan, sistema y método, regula alguna rama del Derecho Positivo.

Si bien la codificación tuvo sus crisis doctrinarias, ya que muchas veces estos cuerpos normativos fueron considerados estancos y que no resolvían la evolución de la sociedad, y legislativa, al multiplicarse la cantidad de leyes especiales sobre ciertas materias; ello se solucionó en la práctica con las

---

<sup>1</sup> Con la finalidad de aclarar algunos conceptos que serán vertidos en el trabajo, debo destacar que el concepto de recopilación, no debe confundirse con el concepto jurídico de codificación, este último es hacer o formar un cuerpo de leyes metódico y sistemático, mientras que el concepto recopilatorio implica la reunión de las leyes previamente existentes, con mayor o menor coordinación.

recodificaciones, las cuales adquieren formas muy variadas, y según dice Cabrillac se puede recodificar por la vía de la "recodificación-compilación" o la "recodificación-modificación" que puede ser global o progresiva<sup>2</sup>.

Pero la evolución en la codificación se sigue observando en la creación de grandes espacios económicos como son la Unión Europea, Nafta y Mercosur como los ejemplos más conocidos.

Estas áreas son espacios internacionales en los que es un derecho de los ciudadanos de los Estados el transitar, establecerse, trabajar y disponer la circulación de bienes (incluidos los capitales). De modo que se genera una suerte de mercado único cuya dimensión territorial es la totalidad de los Estados miembros, en los cuales se legisla y se codifica a fin de tener un cuerpo uniforme de leyes que regulen uniformemente estas creaciones supranacionales.

Pero en todo caso, se debe partir de la idea de que los códigos de hoy no son como los códigos anteriores al siglo XIX. Sin duda los objetivos de la codificación actual son más modestos. No se pretende hoy que todo el derecho privado o público quede condensado en un Código y que este dure para siempre; por el contrario se admite la convivencia con la legislación especial.

Pero el Código constituye el reservorio de los conceptos generales, por lo que constituye el telón de fondo de toda la legislación especial y es a la vez, el tejido conectivo que vincula a todas las leyes especiales y las torna claras. De modo que cuando en la legislación especial se habla de "X" situación, siempre se estará aludiendo a la regulación de esos institutos que aparece en el Código.

## **CAPÍTULO II: EL PROCEDIMIENTO DE CODIFICACIÓN**

La codificación de una materia determinada es, en primer lugar, una decisión política trascendente; y para arribar a ella no hay una fórmula preestablecida, tiene que haber voluntad política.

---

<sup>2</sup> Conf. Rivera Julio César. Instituciones de Derecho Civil parte general Tomo I. 3° ed. Buenos Aires. Abeledo Perrot 2004. pag 49.

Una codificación puede ser realizada tanto por el Poder Ejecutivo como por el Legislativo, atento a que la misma se encuadra dentro de lo que se denomina iniciativa legislativa, la cual consiste en el derecho de presentar proyectos de ley para su sanción. Y los titulares de este derecho son los miembros de ambas Cámaras del Congreso y del Poder Ejecutivo. Esta potestad se encuentra en el artículo 77 de la Constitución Nacional, el cual establece que las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que la propia constitución establece.

Si bien el tema aquí tratado puede ser presentado tanto por senadores como por diputados, el cúmulo de labor que ello requiere y por los consensos que se deben alcanzar, la historia nos demuestra que la codificación de una materia determinada responde a iniciativas enviadas por el poder ejecutivo.

A fin de sostener lo dicho en el párrafo anterior, y sin irnos a la época codificadora del siglo XIX y XX<sup>3</sup>, el presente nos otorga varios procesos re codificadores, a saber: el expediente 0004-PE-2007<sup>4</sup>, ingresado en diputados, mediante el cual se deroga del código de justicia militar (ley 14029 y modificatorias) y se recodifica sobre la materia; el expediente 0057-PE-2012<sup>5</sup>, ingresado en el senado, unificando el código civil y comercial de la nación; el

---

<sup>3</sup> Tengamos en cuenta, y no es mi intención aquí hacer historia, que el código de comercio fue redactado por los juristas Eduardo Acevedo, de nacionalidad uruguaya y Dalmacio Vélez Sarsfield en 1858, sancionado en 1859 y fue originalmente utilizado para legislar en el entonces Estado de Buenos Aires que estaba separado del resto de las provincias reunidas en la Confederación Argentina.

Que el Código Civil fue redactado por Dalmacio Vélez Sarsfield, como culminación de una serie de intentos de codificación civil que tuvieron lugar en el país. Fue aprobado a libro cerrado, es decir, sin modificaciones, el 25 de septiembre de 1869, mediante la Ley N° 340, y entró en vigencia el 1 de enero de 1871.

El código de Vélez Sarsfield reflejaba la influencia del Derecho continental y de los principios liberales del siglo XVII, siendo sus principales fuentes el Código Civil de Chile (Código de Bello), Código de Napoleón y sus comentaristas, la legislación colonial española que aún estaba vigente en la Argentina, el Derecho romano (en especial a través de la obra de Savigny), el Esboço de un Código Civil para o Brasil de Teixeira de Freitas y diversos códigos que habían sido promulgados por influencia del movimiento codificador de la época.

Y el primer intento de codificación penal general, fue redactado por encargo del Poder Ejecutivo Nacional (05-12-1864), por Carlos Tejedor. Y el primer Código Penal para la Nación (Ley 1920 – 07-12-1886) fue sancionado por el Congreso sobre la base del proyecto de Tejedor y entró a regir el 1 de febrero de 1887.

<sup>4</sup> MENSAJE NRO: 0367/07 Y PROYECTO DE LEY, Iniciado en Diputados bajo el N° Expediente: 0004-PE-2007. Publicado en el Trámite Parlamentario n° 33 de Fecha 19/04/2007. Cámara revisora Senado Expediente: 0094-CD-2007. Fue sancionado como LEY 26394 B.O 29/08/2010

<sup>5</sup> MENSAJE NRO: 0884/12 Y PROYECTO DE LEY Iniciado en Senado bajo Expediente 0057-PE-2012 Publicado en Diario de Asuntos Entrados n° 104 de Fecha 08/06/2012. Cámara revisora Diputados Expediente: 0102-S-2013. Fue sancionado como LEY 26994 B.O 08/10/2014.

expediente 0363-PE-2014<sup>6</sup>, ingresado en el senado, mediante el cual se cambia la estructura del código procesal penal de la nación; y solo últimamente se encuentra una iniciativa de una de las cámaras que pretende codificar, mediante la creación de una subcomisión dentro de la comisión de trabajo de la cámara diputados, el proyecto de resolución 9736-D-2014<sup>7</sup>, establece una subcomisión redactora del anteproyecto de código de trabajo.

Para lograr una codificación, dependiendo su complejidad, históricamente el Poder Ejecutivo encarga esa labor a una comisión de expertos, que es designada por lo general por decreto<sup>8</sup>. Así se puede nombrar a modo de ejemplo, la resolución 154 de fecha 10 de febrero de 2006 del Ministerio de Defensa<sup>9</sup>; el Decreto 191 del 23 de febrero de 2011<sup>10</sup>; el Decreto PEN 678/12<sup>11</sup>; como asimismo puede intervenir un ministerio en la redacción como sucedió con el texto del código procesal penal elaborado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación<sup>12</sup>.

Una vez que se redacta el anteproyecto, en la práctica es revisado por quien lo encargó, o sea el poder Ejecutivo, a fin de darle mayor contenido político, y es presentado ante cualquiera de las cámaras del Congreso, siempre teniendo en cuenta que la materia en la cual se está codificando no recaiga sobre alguna de las competencias propias de cada una de las cámaras.

---

<sup>6</sup> MENSAJE NRO: 1936/14 Y PROYECTO DE LEY. Iniciado en Senado bajo N° Expediente 0363-PE-2014. Publicado en Diario de Asuntos Entrados n° 179 de Fecha 22/10/2014. Cámara revisora Diputados Expediente: 0087-S-2014. Fue sancionado como LEY 27063 B.O 10/12/2014

<sup>7</sup> PROYECTO DE RESOLUCION presentado por el diputado Recalde y otros. Iniciado en Diputados bajo N° Expediente 9736-D-2014. Publicado en Trámite Parlamentario n° 186 de Fecha. 16/12/2014

<sup>8</sup> A modo de ejemplo y sin adentrarme en nuestra historia, se puede decir que con anterioridad al Código Civil, se habían realizado varios ensayos codificatorios, que no tuvieron éxito. En 1824, Juan Gregorio de Las Heras designó, mediante un decreto, una comisión encargada de redactar el Código de Comercio y otra encargada de redactar el Código Militar, pero ninguno de los dos proyectos fueron realizados. En 1831, la Legislatura de Buenos Aires adoptó el Código de Comercio español redactado en 1829 y nombró una comisión para que le realizara las reformas convenientes. En 1852, Justo José de Urquiza creó una comisión de 14 miembros para la redacción de los Códigos Civil, Penal, Comercial y de Procedimientos. Pero la revolución del 11 de septiembre de ese año, que culminó con la separación de la Provincia de Buenos Aires de la Confederación Argentina, impidió que el proyecto fuera concretado. Con posterioridad, el código de comercio, el civil y el penal fueron encargados por el poder ejecutivo.

<sup>9</sup> Mediante la cual convocó una comisión de especialistas con el fin de trabajar en un proyecto de nuevo sistema de justicia militar

<sup>10</sup> Mediante el cual el PEN crea una comisión para la unificación del código civil y comercial de la nación.

<sup>11</sup> mediante el cual se crea la Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización e Integración del Código Penal de la Nación.

<sup>12</sup> El texto recoge y actualiza lo mejor de las iniciativas del anteproyecto de Código Procesal Modelo para Iberoamérica elaborado por el jurista Julio Maier, el anteproyecto de Alberto Binder (INECIP) y retoma aspectos de los textos elaborados por el Ministerio en 2007 y en el Congreso de la Nación durante 2010 (a iniciativa del diputado Oscar Albrieu).

Ahora bien, antes de continuar con la descripción del procedimiento para lograr la sanción de un código, hay que tener presente algunas precisiones en torno a la iniciativa legislativa, atento a que dependiendo de la materia, podrá ingresar en cualquiera de las cámaras o solo podrá tener inicio en una de ellas.

El principio general, establece que los proyectos de ley pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las Cámaras. Se trata de las iniciativas comunes de ambas Cámaras. Sin embargo, hay excepciones a este principio, que son las iniciativas exclusivas de cada Cámara y las mismas se encuentran detalladas explícitamente en la Constitución.

Corresponde, así, a la Cámara de Diputados la iniciativa de proyectos de ley sobre “contribuciones y reclutamiento de tropas”<sup>13</sup>; dar entrada y tratar en primer término los proyectos que se originen en el ejercicio por los ciudadanos del derecho de Iniciativa Popular<sup>14</sup>; la iniciativa de someter un proyecto de ley a Consulta Popular<sup>15</sup>.

Y corresponde, en cambio, al Senado la facultad de iniciar los proyectos de ley en los casos de ley-convenio, es decir las que tienen como base un acuerdo entre la Nación y las provincias respecto a regímenes de coparticipación de contribuciones<sup>16</sup>; la facultad de iniciar proyectos que tengan por objeto proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”<sup>17</sup>.

Una vez enviado el mensaje mediante el cual se presenta el proyecto, este ingresa formalmente a la cámara, siendo la Dirección Secretaría quien dará giro a las comisiones parlamentarias que corresponda según la temática.

Ante ello, hay que realizar un breve comentario: la Constitución Nacional al establecer el procedimiento de formación y sanción de las leyes, en el único lugar que hace mención a la participación de las comisiones es en el artículo 79; si bien no lo hace como paso previo obligatorio, sino como una forma de agilización del trabajo al poder delegar la aprobación en particular, lo que sí

---

<sup>13</sup> Conf. art. 52, C.N

<sup>14</sup> Conf. art. 39, C.N

<sup>15</sup> Conf. art. 40, C.N

<sup>16</sup> Conf. art. 75, inc. 2, C.N

<sup>17</sup> Conf. art. 75, inc. 19, segundo párrafo, C.N.



hace el constituyente mediante esta mención, es darle entidad constitucional a las comisiones del congreso, como lo hace expresamente en los artículos 99 y 100 que determina cuándo deberá actuar la comisión bicameral permanente (de DNU -Ley 26.122), y si a eso lo concordamos con lo establecido en el artículo 66 de nuestra carta magna, que establece que cada cámara hará su reglamento, y lo previsto en el artículo 75 inc 32, le da autonomía a la cámara para decidir su estructura de funcionamiento, y dentro de esta estructura, se optó por crear comisiones de asesoramiento permanentes<sup>18</sup>, como así también la posibilidad de crear comisiones especiales<sup>19</sup>, ya sean estas últimas unicamerales o bicamerales (comisiones permanentes que se crean por ley o ad hoc por un tiempo determinado hasta cumplir su objetivo)<sup>20</sup>.

En cuanto a la potestad otorgada a las cámaras de dictar sus propios reglamento internos, en ambas cámaras las estructuras de los mismos es similar<sup>21</sup>.

El diseño de estructurar el trabajo en comisiones responde a una cuestión práctica, que sea un primer filtro de las propuestas, logrando así un asesoramiento técnico y por qué no un primer tanteo político, sobre las iniciativas presentadas.

Si bien la designación de los diputados que las integran se hará en lo posible en forma que los sectores políticos estén representados en la misma proporción que en el seno de la Cámara<sup>22</sup>, en la realidad se realiza sobre la base de acuerdos políticos<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> Conf. conf art art 61 y ss del reglamento de la HCDN. y 60 y ss del reglamento del HSN

<sup>19</sup> Conf. conf. Art 104 del reglamento de la HCDN. y 85 del reglamento del HSN

<sup>20</sup> Conf. Art 107 del reglamento de la HCDN. Y 86 del reglamento del HSN

<sup>21</sup> En ambos reglamentos se prevén y organizan las sesiones preparatorias; la designación de las autoridades de la Cámara; las sesiones secretas; el régimen de licencias para los legisladores; la designación y funciones de los secretarios; la nómina y número de miembros de las comisiones internas, así como también el procedimiento para su integración; las comisiones especiales y las comisiones bicamerales; la tramitación de los proyectos; las mociones de orden, preferencia, sobre tablas y de reconsideración; el orden para el uso de la palabra en las sesiones; las discusiones en general y en particular de los proyectos; el procedimiento para la votación; las funciones del personal administrativo; el régimen disciplinario; y todos los restantes aspectos, ya sean formales o sustanciales, atinentes al funcionamiento de la Cámara.

<sup>22</sup> Conf. Art 105 del reglamento de la HCDN. y 91 del reglamento del HSN

<sup>23</sup> Aquí se da que no hay un método o una proporcionalidad absolutamente rigurosos, muchas veces eligiendo los propios diputados o senadores las comisiones en las cuales las temáticas son afines a su conocimiento previo.

Las propuestas las realizan los distintos bloques parlamentarios a la Presidencia de la Cámara, que resuelve sobre la integración de las comisiones.

Las Comisiones aúnan el esfuerzo de legisladores, personal técnico y personal administrativo, como asimismo reciben el soporte de las distintas direcciones del Parlamento, tanto administrativas como parlamentarias y de los organismos de apoyo en investigación legislativa y biblioteca, a fin de emitir sus dictámenes.

Si partimos de la base que las Comisiones Legislativas, se originan en un ineludible requerimiento de especialización, en ciertos casos y por el volumen o trascendencia de la temática, es imperioso para no redoblar esfuerzos, la constitución de una comisión bicameral ad hoc. Ellas surgen de una decisión de ambas Cámaras del Congreso. Normalmente son creadas por resolución conjunta de ambas Cámaras, o de cada una de las Cámaras, estableciendo expresamente su objeto, el cual determinara su duración. Y realizará su cometido que es la producción de un dictamen. Ejemplo de ello podemos observar a la comisión bicameral para la reforma, actualización y unificación de los códigos civil y comercial de la nación, cuya creación se dio mediante el proyecto de resolución 4362-D-2012<sup>24</sup>.

Lo dicho anteriormente no impide que las comisiones permanentes del congreso a las cuales se les hayan asignado giro, y como ha sucedido en la mayoría de los ejemplos re-codificadores actuales, emitan su dictamen, sea sancionado y comunicado a la cámara revisora, y esta inicie su estudio en comisiones a fin de emitir dictamen y lograr su sanción. Aquí hay que tener presente que el tema tiempo no sería un factor determinante, atento a que los proyectos de códigos están exceptuados del plazo de caducidad<sup>25</sup>, pero lo dado por el dios cronos no siempre va de la mano con la voluntad política del momento.

Como tampoco nada impide que una comisión realice con sus miembros un anteproyecto de codificación sobre alguna materia y una vez redactado sea presentado como cualquier proyecto de ley ante la cámara.

Pero las dos últimas opciones, conllevarían en caso de una codificación que sea trascendente por su temática y su complejidad, a una multiplicación de esfuerzos y por qué no pérdida de tiempo, ya que encarar un trabajo tan

---

<sup>24</sup> Iniciado en Diputados, Publicado en Trámite Parlamentario nº 76 de Fecha 26/06/2012, aprobado el 04/7/12 por la HCDN.

<sup>25</sup> Conf. artículo 2 de la ley 13.640 (ley Olmedo).

trascendente como es una codificación integral, necesita acuerdos amplios y sobre todo la voluntad política de quien es la cabeza del estado; siendo la creación de una comisión bicameral ad hoc un progreso en el tratamiento de temas complejos, atento a que el número reducido de sus miembros facilita la investigación y tratamiento de cada tema.

Se puede recibir en su seno el aporte de entidades intermedias y de los distintos sectores interesados en el tema en tratamiento<sup>26</sup>. Sirviendo estas audiencias públicas a varios propósitos; como explorar las necesidades de legislación; recibir adhesiones; propuestas modificatorias; proveer un espacio para que se manifiesten las preocupaciones y frustraciones de quienes estarán alcanzados por la norma.

En definitiva, trabajando los legisladores de las dos cámaras en forma conjunta, ahorran energía legislativa concentrando el esfuerzo de pocas personas en la resolución de un tema.

Si bien se desprende de lo dicho que no existe una forma predeterminada en cuanto a codificar una materia dada, la experiencia demuestra que cuando la magnitud de la temática es fundamental, es el poder ejecutivo quien encara la labor, y son las cámaras del congreso quienes aúnan esfuerzos a fin de no dispersar energías legislativas a la hora de emitir dictamen, y no perder el momento de voluntad política para tratar el tema en el recinto y lograr su sanción.

### **CAPÍTULO III: QUÉ ES LA SEGURIDAD SOCIAL Y POR QUÉ UN CÓDIGO DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

La Seguridad Social aparece en los tiempos modernos como un sistema creado por la sociedad para proteger a las personas a lo largo de toda su vida, y como la realización de las políticas sociales del Estado.

En la República Argentina este fenómeno fue plasmándose a lo largo de toda su historia pre y post institucional dado que existieron diversas disposiciones que crearon derechos para las personas desamparadas.

---

<sup>26</sup> Conf. Art 114 bis del reglamento de la HCDN. y 99 del reglamento del HSN

Tan importante ha sido esta cuestión que fue institucionalizada en la Carta Magna y en las constituciones provinciales, de las cuales se ha instituido el sistema de la Seguridad Social y se determinó concretamente el objetivo de la misma, apareciendo como la concreción de un pacto social.

A través del Derecho Público provincial y nacional se perfila claramente qué es la Seguridad Social en la Argentina, y se determinan sus objetivos, y cuál será su estructura general.

Ahora bien, al hablar de la seguridad social dentro de nuestra constitución, debo hacer una aclaración, ya que nuestra historia no está exenta de sobresaltos, y de idas y vueltas sobre ciertas temáticas. Ante ello hay que tener presente que de la convención constituyente de 1957, más allá de toda consideración personal que se le pueda hacer, uno de sus mayores logros fue que sancionó el llamado artículo 14 bis que reconoció un espectro de derechos mayor que la constitución histórica de 1853/60, e incluyó entre las atribuciones del Congreso, la de dictar el Código del Trabajo y la Seguridad Social. De este modo reingresaron a la Constitución Nacional principios, derechos y garantías sociales y las consecuentes obligaciones del estado frente a los titulares de aquellos derechos.

El artículo 14 bis de nuestra constitución contiene tres tipos de derechos. En el primer párrafo, enuncia los derechos personales del trabajador en relación de dependencia; en el segundo, reconoce los derechos colectivos del trabajador, propios de las asociaciones gremiales, y finalmente, la parte que nos ocupa, otorga los derechos de la seguridad social, atribuidos estos a la persona humana, sean trabajadores en relación de dependencia o no, y a la familia, señalándola como entidad social a proteger.

Así, se desprende que determinar cuáles son las condiciones dignas y equitativas de labor y de qué modo y con cuales alcances debe proteger a los obreros de los infortunios laborales, constituye parte de la política social que corresponde dictar al congreso, eligiendo entre alternativas y opciones posibles y razonables.

Si bien la Constitución Nacional dispone que sea deber del estado el cumplimiento de la seguridad social, ello no impide que algunas prestaciones estén en mano de la actividad privada, y en este caso, el estado mantiene la

obligación de control y, en última instancia, de cumplimiento directo si aquella resulta ineficiente.

En cuanto al punto central del presente trabajo, la disposición contenida en el artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional, delimita un doble orden de competencias del congreso. En primer lugar, diferencia a la normativa común u ordinaria, de las leyes federales o especiales. En segundo término, distingue la atribución legislativa, a cargo del poder legislativo federal, de la atribución jurisdiccional, a cargo, en principio de los estados locales.

Es en este inc. 12 donde se atribuye al congreso la sanción de leyes comunes, esto es la cláusula de los códigos, y el dictado de normas federales.

La divergencia en la misma atribución del poder legislativo es importante porque, para la cláusula de los códigos o materia común, la constitución establece la competencia jurisdiccional, de los estados locales, si las cosas o las personas cayeren bajo su jurisdicción.

Nuestro país, legislativamente, fue evolucionando en materia de seguridad social, adoptando desde sus orígenes un sistema de corte bismarckiano, base del desarrollo de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones que fueron comprendiendo gradualmente a los diferentes gremios, según el grado de proximidad con los ámbitos de poder: militar, político-administrativo, mercado y sindical. Y con el correr del tiempo y por qué no con la experiencia reunida y fruto de la influencia del pensamiento de Beveridge, se advierte una tendencia hacia la unificación de las diferentes estructuras, buscando reunir todo ese conjunto de organismos dispersos en una sola institución central que tuviera una finalidad comprensiva de todos los riesgos y de todos los habitantes del país.

De lo dicho se infiere que la Seguridad Social es un sistema complejo por el cual el Estado está comprometido a cubrir las necesidades emergentes de diversas contingencias -patológicas, biológicas, económica social- a las que puede estar expuesta una persona a lo largo de toda su vida.

Está basada en el ideario de la eliminación de la necesidad y de toda clase de miseria que pueda afectar al hombre. En especial la Seguridad Social, consagra el derecho de protección de las personas desde antes de su nacimiento, al ser protegido el embarazo de la madre, y a lo largo de toda su

vida. Se reconoce el derecho a la salud, a la protección ante la contingencia natural de la vejez y a los sobrevivientes a cargo de la persona fallecida mediante el derecho a una pensión.

Cuando hablamos de seguridad social, en la actualidad existe una inmensa proliferación normativa. En este sentido debemos destacar que la enumeración efectuada en el Anexo I de la ley 26.939<sup>27</sup>, de las leyes nacionales vigentes de la Seguridad Social e incorporadas en la Categoría "Y"<sup>28</sup>, que entre leyes y decretos asciende a 124 normas; en manera alguna resulta autosuficiente toda vez que existe una importante masa normativa que, no obstante reconocer una común pertenencia con la seguridad social, aparecen integrando otras categorías sin la pertinente aclaración. Para sostener lo dicho, se puede tomar a modo de ejemplo los convenios internacionales de la seguridad social que fueron incluidos en la letra O)- Internacional público; las asignaciones familiares, riesgo de trabajo, cobertura por desempleo, cobertura por discapacidad etc, que fueron incluidas en la letra P)- laboral; y otras leyes que fueron incluidas en la letra H)- constitucional.

Por lo que se torna imperioso estructurar en un solo cuerpo los principios básicos que rigen la materia y su contenido con la finalidad de que el hombre que es el objetivo y fin protegido, amparado y promovido logre la plena realización.

Discusiones en torno a si la seguridad social y su codificación debe estar dentro o junto al derecho del trabajo, se dieron y se darán. Pero también vale recordar que esas discusiones también se dieron entre civilistas y comercialistas, cuando por la propia evolución social se volvió autónomo el derecho del trabajo, generando este hecho una resistencia estéril e inútil de algunos civilistas y comercialistas que adoptaron posturas como si le sacaran algo propio; cuando en definitiva se procuraba proteger al hombre, y lograr una paz social al mejorar la convivencia.

Diferentes son los fundamentos o recaudos que se exponen para llegar a sostener que una rama del derecho es autónoma, o sea que se baste a sí misma; de todas ellas podemos utilizar la tradicional clasificación expuesta por

---

<sup>27</sup> Mediante la ley 26.939 B.O 16/6/2014, se aprueba el Digesto Jurídico Argentino.

<sup>28</sup> Conf. art. 7º. Ley N° 26.939. B.O 16/6/2014.

Ulpiano que requiere para que cualquier rama del derecho pueda ser considerada como autónoma, que esta cumpla los requisitos doctrinarios, docentes, jurisdiccional, legislativa y contenga principios propios.

En la época que vivimos están más que cubiertos los requisitos antes nombrados, por lo que solo haré mención y enunciaré los principios rectores que deberían regir a la seguridad social, ya que los mismos en caso de realizar una codificación de la materia, serían el esqueleto en el cual se deberá apoyar.

Con razón afirma Plá Rodríguez que la "princiología es como la armazón de la disciplina que se mantiene firme y sólida, pese a la variación, fugacidad y profusión de las normas. Los principios son las líneas directrices que informan algunas normas e inspiran directa o indirectamente una serie de soluciones por lo que pueden servir y promover o encausar la aprobación de nuevas normas, orientar la interpretación de las existentes y resolver los casos no previstos"<sup>29</sup>

Antes que nada, debo enfatizar que la seguridad social no es de origen contractual, y se funda en la necesidad de la comunidad de alcanzar un pleno estado de justicia social. Los beneficiarios son todos los hombres; y su objeto es amparar las necesidades que dificultan su bienestar.

Sintéticamente, se pueden enumerar los siguientes principios propios de la seguridad social<sup>30</sup>, a saber:

- **Principio de Solidaridad:** *la seguridad social es una obligación de toda la sociedad; esta es responsable de las contingencias que puede sufrir cualquiera de sus componentes.*

- **Principio de Subsidiariedad:** *el cual obliga al Estado a que no abandone su responsabilidad de cubrir las posibles contingencias que puede llegar a sufrir cualquiera de los individuos que conforman la comunidad. Busca subsidiar, reforzar algún sector social frente a contingencias que lo*

---

<sup>29</sup> Conf. Altamira Gigena, Raúl E. Doctrina clásica: el derecho del trabajo y el derecho de la seguridad social. Con una mentalidad de cambio. Publicado en: DT1982-A, 211. En la ley on line. Cita Online: AR/DOC/1880/2005

<sup>30</sup> Si bien puede cambiar entre diferentes autores la nominación, la exposición de los principios es Conf. Grisolia, Julio Armando. Guía de estudios: laboral. Derecho del trabajo y de la seguridad social. 6ª ed.- Buenos Aires. Abeledo Perrot, 2007 pag 306/7; De Diego, Julián Arturo. Manual de derecho del trabajo y la seguridad social.- 5ª ed. Buenos Aires. Abeledo Perrot, 2002 pag 835; ANSES, Observatorio de la Seguridad Social. Autores varios. MARCO CONCEPTUAL DEL SISTEMA DE ESTADÍSTICAS E INDICADORES DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO. Julio de 2011, pág 14.

desequilibran. Para la seguridad social esta obligación del Estado es indelegable y debe brindarla por sí o por medio de los organismos que lo componen.

- **Principio de Universalidad:** determina que la cobertura de servicios de la seguridad social se extiende a todos los individuos y grupos que integran un todo social sin ninguna excepción.

- **Principio de Integralidad:** pretende neutralizar los efectos nocivos que producen las contingencias sociales.

- **Principio de Igualdad:** está obligada a brindar igual cobertura a todos los individuos si están en igualdad de circunstancias.

- **Principio de unidad de gestión:** debe ser regulada por una legislación única y organizada, y ejecutada por medio de una estructura financiera y administrativa única.

- **Principio de Inmediatez:** el bien jurídico protegido es el hombre; y el objeto de la disciplina se dirige a protegerlo contra el desamparo.

Y en lo personal agregaría un principio rector más, que podríamos llamarlo **principio pro beneficiario**<sup>31</sup>, el cual implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trate de cubrir una contingencia acaecida y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio.

Ahora bien, soy de la postura que es necesaria una codificación de la seguridad social, ya que es una rama autónoma del derecho y necesita ser aglutinada mediante principios rectores en un solo cuerpo normativo que sirva de armazón. Pero ese armazón, deberá si o si tener un contenido, y dentro de una posible codificación se deberá tener en cuenta qué contingencias deberán estar cubiertas y cuales tendrían que ser las prestaciones a fin de mitigar esas contingencias.

---

<sup>31</sup> La idea de este principio no sería muy diferente a la operada en derechos humanos con el principio pro homine, o en derecho laboral con el principio pro operario, o en derecho penal con el principio in dubio pro reo.



Se puede sostener que las contingencias son circunstancias de la vida que disminuyen en forma parcial o total el ingreso o sustento del hombre.

Aquí, hay que tener presente lo sostenido por Gelli, cuando afirma que “el grado de desarrollo moral de un país se mide por el modo en que atiende las contingencias de la salud, la ancianidad, las necesidades básicas de la personas y de las familias”<sup>32</sup>.

Las contingencias cubiertas, en la actualidad como en una futura codificación, pueden ser clasificadas en biológicas, patológicas y sociales. Y las prestaciones<sup>33</sup> otorgadas por la seguridad social para amparar cada una de las contingencias cubiertas se pueden esquematizar de la siguiente forma:

a) **Contingencias biológicas:** incluye la maternidad (asistencia médica, internación para el alumbramiento y atención del recién nacido), la vejez (régimen jubilatorio y beneficios para el cuidado de la salud) y la muerte (pensión y asistencia médica para los derechohabientes),

b) **Contingencias patológicas:** entre ellas se encuentran las enfermedades y accidentes inculpables (salarios a cargo del empleador y obras sociales para la recuperación), los accidentes de trabajo y riesgos laborales (cobertura completa, ingreso mensual asegurado y asistencia médica) y el estado de invalidez (jubilación por invalidez y asistencia médica).

c) **Contingencias sociales:** son las cargas de familia (asignaciones familiares, asistencia médica mediante las obras sociales) y el desempleo (salarios asegurados, asistencia médica y reconversión).

Hay que aclarar, porque muchas veces tiende a haber confusión, que las prestaciones amparan al trabajador dependiente, al autónomo y también al desempleado, de las contingencias de la vida que pueden disminuir la capacidad de ganancia del individuo, materializándose mediante un conjunto de medidas y garantías adoptadas en favor de los hombres para protegerlos contra ciertos riesgos.

Así, las prestaciones propias de la seguridad social pueden ser de tres tipos: servicios, beneficios y prestaciones en dinero o especie. Y en cuanto a

---

<sup>32</sup> GELLI, María A., Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada, 3ª ed. 3ª reimp. Buenos Aires, La Ley 2008 pag 169.

<sup>33</sup> Está de más aclarar que las prestaciones no se pueden percibir hasta que suceda la contingencia prevista legalmente.

su duración, pueden ser periódicas, de pago único y de pago ocasional. Son periódicas cuando se liquidan en forma mensual; de pago único cuando se las paga sólo en el momento de producirse la causa que las origina, y de pago ocasional cuando se paga al producirse la contingencia que motiva la prestación.

Lo dicho nada obsta a que las provincias también regulen algunas prestaciones que no sean incompatibles con las reguladas a nivel nacional y no impongan una doble carga, o realicen programas sociales, teniendo al hombre como su beneficiario, como asimismo que coexista el código con leyes especiales para temáticas específicas, siendo siempre el código el esqueleto que de sustento a la legislación especial.

## **CONCLUSIONES**

De lo sostenido en los capítulos anteriores se desprende que un código es un cuerpo legal que contiene un conjunto de normas referentes a una materia específica que están dispuestas en forma metódica y sistemática.

En la actualidad los objetivos de una codificación o recodificación son mucho más modestos que en siglos anteriores, ya que no se pretende hoy que todo el derecho privado o público quede condensado en un Código y que este dure para siempre; por el contrario se admite la convivencia con la legislación especial.

Pero lo que no hay que perder de vista es que, al aglutinar una rama del derecho en un código, este se transforma en el reservorio de los conceptos generales, por lo que constituye el telón de fondo de toda la legislación especial y es a la vez, el tejido conectivo que vincula a todas las leyes especiales y las torna claras.

Del análisis del procedimiento a seguir a fin de sancionar un código, se desprende que más allá del procedimiento de formación y sanción de las leyes establecido en la Constitución y en los reglamentos de las cámaras no hay una fórmula estanca para lograr una codificación. Lo que podemos proponer es un procedimiento ideal que correspondería seguir en un proceso codificador sobre una rama de gran trascendencia, el cual consistiría en que una comisión

redactora conformada por expertos elabore un anteproyecto; que el Poder Ejecutivo Nacional (quien tendría la voluntad política de tratar un tema trascendente) luego de hacer las modificaciones que crea conveniente en virtud de ser quien tiene la iniciativa legislativa, lo eleva al Congreso de la Nación. Y una vez ingresado formalmente, ambas cámaras deberían unificar esfuerzos mediante la creación de una comisión bicameral ad hoc a fin de dictaminar y tener el proyecto en condiciones para ser tratado en el recinto de acuerdo al procedimiento de sanción de las leyes.

Debemos tener presente a la hora de discutir sobre la viabilidad o no de un código, que cuando la Constitución habla de códigos y los enumera, entiende aludir a la zona jurídica o al contenido normal y habitual de esos códigos.

En el área de las competencias legislativas, lo que el Congreso tiene es una potestad de regulación normativa en ciertas materias, y a éstas las puede o debe legislar del modo formal y con el nombre que mejor le parezca. A esa materia que regula normativamente le puede o no asignar formalidad codificada; incluso, una parte de esa materia puede quedar desgajada de la codificación, integrar otra, independizarse como código separado o dispersarse en leyes sueltas.

La enumeración de la Ley Fundamental no es taxativa, de manera que cabe la posibilidad de formular otros códigos sobre materias de derecho común.

Es así que cómo se llame a una legislación, y qué forma se le asigne es una cuestión librada a la política legislativa del Congreso. Y en la práctica cotidiana sería bueno empezar a abandonar las denominaciones legislativas y atender más al contenido de las leyes.

No debemos perder de vista que lo fundamental es la protección del hombre, y poder crear un sistema normativo claro e integral a fin de cubrir las necesidades emergentes de diversas contingencias a las que puede estar expuesta una persona a lo largo de toda su vida.

Se observa en la actualidad como la existencia concomitante de un sistema con subsistemas y microsistemas, surgidos como resultado emergente de la creciente dispersión legislativa, no se corresponde técnicamente con

ningún paradigma del buen quehacer legislativo, entre cuyos imperativos fundamentales se encuentra el de la congruencia sistémica como factor de elemental garantía para los destinatarios de los preceptos legales.

Es por ello, que si bien están dadas todas las condiciones para poder codificar sobre la seguridad social, estructurando en un solo cuerpo legal los principios básicos que rigen la materia y su contenido con la finalidad de que el hombre que es el objetivo y fin protegido, amparado y promovido, logre la plena realización, soy consciente que esta labor necesita acuerdos amplios y voluntad política de realización, atento a que es el estado el garante fundamental de todo el sistema.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Grisolia, Julio Armando. Guía de estudios: laboral. Derecho del trabajo y de la seguridad social. 6ª ed.- Buenos Aires. Abeledo Perrot, 2007.
2. De Diego, Julián Arturo. Manual de derecho del trabajo y la seguridad social.- 5ª ed. Buenos Aires. Abeledo Perrot, 2002.
3. Bidart Campos, Germán J. Manual de la Constitución reformada T. III. 3º reimpresión. Ediar, 2008
4. GELLI, María A., Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada, 3ª ed. 3ª reimp. Buenos Aires, La Ley 2008
5. Badeni Gregorio. Tratado de Derecho Constitucional - Tomo I- 2ª ed. Ampliada y actualizada. Buenos Aires. La ley, 2006.
6. Badeni Gregorio. Tratado de Derecho Constitucional - Tomo II- 2ª ed. Ampliada y actualizada. Buenos Aires. La ley, 2006.
7. Carnota, Walter Fabian y Maraniello Patricio Alejandro. Derecho Constitucional. 1a ed. – Buenos Aires: La Ley, 2008.
8. Ekmekdjian, Miguel Angel. Tratado de Derecho Constitucional - Tomo II. (arts 14bis a 27). Buenos Aires. Depalma, 1994.
9. Ekmekdjian, Miguel Angel. Tratado de Derecho Constitucional - Tomo IV. (arts 42 a 86). Buenos Aires. Depalma, 1997.
10. Ekmekdjian, Miguel Angel. Tratado de Derecho Constitucional - Tomo V. (arts 87 a 129). Buenos Aires. Depalma, 1999.

11. Cifuentes, Santos. Elementos de Derecho Civil, Parte General. 4ª edición, 2ª reimpresión. Buenos Aires. Astrea, 1999.
12. Rivera, Julio César. Instituciones de Derecho Civil parte general - TOMO I. 3ª ed. Buenos Aires. Abeledo Perrot, 2004.
13. LIBRO BLANCO DE LA PREVISION SOCIAL. Varios Autores. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Secretaria de la Seguridad Social. Buenos aires. Argentina. Mayo 2003. Versión Web en: <http://www.oiss.org>
14. ANSES, Observatorio de la Seguridad Social. Autores varios. MARCO CONCEPTUAL DEL SISTEMA DE ESTADÍSTICAS E INDICADORES DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO. Julio de 2011.
15. Altamira Gigena, Raúl E. Doctrina clásica: el derecho del trabajo y el derecho de la seguridad social. Con una mentalidad de cambio. Publicado en: DT1982-A, 211. En la ley on line. Cita Online: AR/DOC/1880/2005
16. Pérez Bourbon, Héctor. Para entender al Congreso. 2ª ed. Buenos Aires. Editorial Dunken, 2011.
17. D'Abate, Juan Carlos. Cómo funciona el Parlamento argentino. Barcelona; El Fisco, 2006.