

EL RETO DEL ESTADO VENEZOLANO EN LA IMPLEMENTACION DE UN SERVICIO PUBLICO QUE GARANTICE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

* Este artículo constituye un avance del proyecto de investigación N. E-235-05-09-C, intitulado “Los procedimientos administrativos laborales en Venezuela”, financiado por el CDCHT – ULA.

Freddy Alberto Mora Bastidas

Abogado litigante. Profesor Ordinario de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales en las asignaturas: Fundamentos del Derecho, Legislación Laboral y Seminario de Aspectos Legales de las Organizaciones y de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas en la asignatura: Derecho del Trabajo. Profesor de la Especialidad en Derecho Administrativo y del Diplomado en Derecho Administrativo. Investigador adscrito al Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales. **(Universidad de Los Andes – Mérida – Venezuela).**

Especialista en Derecho Laboral, (Universidad Santa María). Maestría en Derecho Laboral (Universidad Bicentenario de Aragua). Especialidad en Derecho Administrativo (Universidad de Los Andes). Autor de artículos publicados en Revistas Arbitradas. Ponente en Congresos y Jornadas. Miembro de la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional.

<http://webdelprofesor.ula.ve/economia/fremoba>
fremoba@ula.ve

Resumen

A nivel constitucional la Seguridad Social se erige como una garantía constitucional y como un Sistema de Servicio Público. Este Sistema de Seguridad Social se articula por intermedio de un conjunto de disposiciones constitucionales y de un andamiaje legal y reglamentario que todavía no se ha terminado de aprobar por parte de las instancias correspondientes. El Estado tiene que cumplir con el mandato constitucional y asegurar mecanismos que permitan el cumplimiento de las distintas prestaciones que forman parte del Sistema de Seguridad Social. En la presente investigación documental de tipo descriptivo y analítico se concluye que el Sistema de Seguridad Social adolece de mecanismos que permitan el control efectivo de la actividad administrativa y esta situación conlleva a crear distorsiones al momento de la operatividad del servicio público de la Seguridad Social.

Palabras claves: Estado Social, Servicio Público, Sistema de Seguridad Social, Prestaciones administrativas y Sistema de Control.

Introducción

Existe una vinculación directa entre el origen de la Seguridad Social y la aparición del Estado de Bienestar o Estado Social, debido a que el Estado al buscar medidas que aseguren las estabilidad económica, política y social, se ha visto en la necesidad de adecuar la concepción constitucional del Estado y han

incluido dentro de sus fines la intervención económica, administrativa, política y social que han permitido el establecimiento de una red de protección que atenué las desigualdades.

La Seguridad Social se encuentra inserta no solamente en el artículo 86 constitucional sino en diversas disposiciones constitucionales que permiten a los habitantes de la República exigirle al Estado la satisfacción de esta derecho social que tiene rango constitucional en el derecho interno y en el derecho internacional.

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela existen aproximadamente 48 disposiciones constitucionales que permiten el desarrollo del derecho a la Seguridad Social y del Sistema de la Seguridad Social que pueden ser divididos de la siguiente forma: un grupo de disposiciones que permiten conocer la filosofía del Estado para la consagración del derecho a la Seguridad Social; otro grupo de disposiciones que permiten la estructuración del Sistema de Seguridad Social y del derecho a la Seguridad Social y un conjunto de disposiciones que permiten la planificación y el control de las actividades del Sistema de Seguridad Social.

Uno de las fallas que adolece el Estado Venezolano en la consolidación de un Estado Social es la omisión y retraso en la operatividad del Sistema de Seguridad Social, pues desde la entrada en vigencia del texto constitucional hasta los momentos se ha desarrollado la Ley de Base (Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social) y casi todas las Leyes de Desarrollo, pero todavía falta por aprobar dos leyes (De Salud y del Sistema Publico Nacional de Salud y de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas). Pero no solamente faltan las leyes de desarrollo, sino que también falta la organización de un sistema contencioso administrativo de la Seguridad Social que permita el conocimiento y la resolución de los conflictos intersubjetivos que se presenten al momento de la prestación del servicio público de la seguridad social.

El estudio que se presenta en el presente trabajo forma parte de una investigación financiada por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico de la Universidad de Los Andes que permitirá la publicación de una obra intitulada: **Los Procedimientos Administrativos Laborales en Venezuela.**

La investigación desarrollada es documental de tipo analítico y descriptivo que permitió al investigador analizar los mecanismos que debe establecer el Estado Venezolano para garantizar el disfrute efectivo del derecho constitucional a la Seguridad Social.

El contenido del presente trabajo se encuentra desarrollado de la siguiente forma: Comienza con la revisión de los Antecedentes y conceptos de la Seguridad Social. Posteriormente se estudia la estrecha relación entre la Seguridad Social y el Estado de Bienestar o Estado Social. Se analiza el régimen jurídico y la articulación constitucional del Sistema de Seguridad Social y del derecho a la Seguridad Social. Igualmente se indican los aspectos generales del Servicio Público de la Seguridad Social y las prestaciones que deben asegurar el Estado en materia de Seguridad Social y por último se proponen los mecanismos de control que deben establecerse para asegurar las prestaciones en materia de Seguridad Social.

1. Antecedentes de la Seguridad Social

La Seguridad Social a lo largo de la historia de la humanidad se ha erigido como un concepto y como una institución de protección, que permite en la actualidad el aseguramiento de ciertas contingencias por parte del Estado. En Venezuela con la Constitución de 1999 se ha configurado desde el punto de vista constitucional a la Seguridad Social como un Servicio Público (incluido dentro de los Servicios Sociales) y como lo resaltó el autor de la presente ponencia en la obra intitulada ***El Régimen de la Seguridad Social*** (2007, pp. 15 y 16):

(...) en el caso venezolano con el artículo 86 constitucional se procede a garantizar y definir el derecho a la seguridad social, estableciendo sus contingencias, principios y formas de financiamiento, pero al igual que otros textos constitucionales se remite a la legislación especial para regular su sistema.

Con el estudio de la Seguridad Social se puede observar que el hombre ha utilizado una serie de mecanismos de ayuda y previsión social para lograr su protección y la de su familia. En la obra ***Régimen Jurídico de la Seguridad Social*** (Mora, 2007, p. 21) hace referencia a los mecanismos de protección y previsión social e indica lo siguiente:

Antes de la aparición de la Seguridad Social como institución, a través de la historia se han venido aplicando una serie de mecanismos de ayuda y previsión para atender en cualquier forma las necesidades de los miembros de las organizaciones e instituciones. (...). En la época romana existieron Las Collegias de artesanos; en la Edad Media, las Gildas, las Órdenes, Cofradías y las Hermandades; los Gremios y Corporaciones; al final de la Edad Media aparecen las Sociedades de Ayuda Mutua, las leyes de beneficencia y por último en la primera etapa de la evolución de la Seguridad Social aparecen las primeras leyes laborales. Estas formas de organización que han sido utilizadas en distintas fases del desarrollo de la humanidad han tenido como intención una función de defensa y asistencia mutua. En la segunda fase del desarrollo de la Seguridad Social aparecen los aportes del canciller Von Bismarck y de William Beveridge, en donde se comienza a observar el papel que juega el Estado para garantizar la aplicabilidad de los sistemas de seguros sociales y ahorro privado.

Considera el investigador que hay que incluir una tercera fase dentro del desarrollo de la Seguridad Social y es la del Estado Interventor por intermedio del Estado de Bienestar o Estado Social Moderno, que viene a incluir dentro de su concepción y fines constitucionales la implementación de la justicia social. En el caso venezolano, el constituyente de 1999 ha consagrado un conjunto de disposiciones constitucionales que deben articularse para lograr el aseguramiento del derecho constitucional a la Seguridad Social.

Antes de conocer la relación intrínseca entre la Seguridad Social y el Estado de Bienestar o Estado Social es imprescindible hacer alusión a los distintos conceptos que componen la idea de Seguridad Social, que pueden permitir conocer y crear una concepción integral de lo que se debe entender por Seguridad Social. Dentro de estas nociones se encuentra: Política Social, Previsión Social,

Asistencia Social, Seguro Social, tiene una delimitación que permiten crear una concepción integral de lo que se debe entender por Seguridad Social. El Término política social es definido por López (1998) como la respuesta o propuesta formulada por el Estado para implementar mecanismos que protejan y atiendan los requerimientos de la sociedad; mientras que Cabanellas (1998) la define como el conjunto de planes y medidas implementadas por el Estado para lograr el bienestar material y moral de la sociedad. Considera el investigador de acuerdo con el contenido del artículo 2, 3 y 86 constitucional, que la Seguridad Social es una política pública enmarcada dentro de la concepción del Estado Social de Derecho y de Justicia.

Por Asistencia Social o Beneficiencia Pública Cañón (2003) considera que son las instituciones que funcionan con recursos públicos para la atención de sectores de la población con carencias críticas que tienen en un determinado momento; mientras que Cabanellas (1978) señala que permite la ayuda económica, moral y cultural de las clases necesitadas. El investigador considera que este concepto de asistencia se encuentra incluido en el sistema de Seguridad Social Venezolano en el Sistema Prestacional del Adulto Mayor y otra Categoría de Personas.

En cuanto al concepto de previsión social, Monoreo y Moreno (1998, p. 186) indican lo siguiente:

Desde los orígenes más remotos hasta la aparición de los Seguros Sociales prevalecen las formas de protección indiferenciada de las necesidades individuales y sociales. Son técnicas que protegen al individuo de las situaciones de necesidad personal en que se encuentra o pueda hallarse por el acaecimiento de un riesgo históricamente determinado, de la misma forma en que se cubren (o garantizan) otros tipos de necesidades, y para otras finalidades. De estas técnicas la más elemental es el ahorro individual (...). Junto a la previsión individual han coexistido, y coexisten aún, formulas de previsión colectiva, (...).

Cabanellas (1978), considera que la previsión social es el conjunto de medidas adoptadas por el sujeto para librarse de males futuros y procurarse medio para hacer frente a los posibles riesgos o daños que pudieran acontecer de manera imprevista. Por su parte Cañón (2003) considera que las instituciones de previsión social constituyen un modelo imperfecto de seguro social y un esquema de solidaridad generacional. El investigador considera que adicional a las contingencias de previsión social consagradas en el nuevo marco de la Seguridad Social debe incluirse el ahorro derivado de la prestación de antigüedad en el caso de las relaciones laborales reguladas por la Ley Orgánica del Trabajo y las relaciones funcionariales reguladas por la Ley del Estatuto de la Función Pública.

El Seguro Social es considerado por Cabanellas (1978) como un sistema provisional y económico que cubre los riesgos con la intención de reparar o mitigar los daños y perjuicios que puede sufrir la persona; mientras que Cañón (2003) considera que el Seguro Social es una institución creada por el Estado alemán, debido a las deficiencias que presentaban las instituciones de protección con carácter voluntario.

En el Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo Tames y Moreno (2000) presentan algunos rasgos de los seguros sociales latinoamericanos y exponen:

Desde sus inicios los modelos de seguro social tuvieron como propósito primordial el cuidado físico e intelectual de la fuerza de trabajo asalariada y su familia, y por esta razón la seguridad social es concebida como una variable controlada del proceso de industrialización. El financiamiento es aportado generalmente de manera tripartita (...), y las prestaciones se conceden en función de necesidades, independientemente del aporte individual. (...) encontramos los primeros antecedentes de seguro social en legislaciones promulgadas entre 1924 y 1940, dirigidas a normar el derecho a la garantía de libre acceso a la asistencia médica básica para el trabajador y su familia, provisión de prestaciones en dinero en caso de jubilación, incapacidad, muerte, y en algunos casos accidentes de trabajo a categorías seleccionadas de trabajadores. (pp. 471, 472 y 473).

Considera el autor de la presente investigación que el Seguro Social es un modelo de protección social que solamente cubre las necesidades e imprevisiones de los trabajadores, mientras que la Seguridad Social protege por lo general a casi toda la población, independientemente de su inserción laboral y de su capacidad económica. La Seguridad Social esta basada en el principio de universalidad (es decir amplitud de protección) como lo consagra el artículo 86 constitucional que estatuye lo siguiente: *“Toda persona tiene derecho a la seguridad social (...) El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, (...)”*.

El investigador define a la Seguridad Social como una Política Pública de naturaleza social inserta dentro de la concepción del Estado Venezolano que permite la creación de un Sistema de Seguridad Social bajo la modalidad de Servicio Público y que permite a todos los administrados convertirse en usuarios del sistema previo el cumplimiento de los deberes formales consagrados en la el marco normativo legal y reglamentario.

2. La Seguridad Social y Estado de Bienestar

Con ocasión del IX Congreso Venezolano de Derecho Constitucional celebrado en la ciudad de Mérida el año 2006, el autor de la presente investigación, presentó una ponencia intitulada: ***La Seguridad Social: Inicio del Estado de Bienestar*** en donde se adelantó parte de una investigación que se estaba llevando a cabo y que concluyó en la producción de dos obras: La primera intitulada ***El Régimen de la Seguridad Social*** (al momento de la presentación de esta investigación en proceso de edición por parte de la Editorial Jurídica Venezolana) y la segunda el trabajo para optar al grado de Magíster en Derecho Laboral (de la Universidad Bicentenario de Aragua) y la cual lleva por título: ***La Seguridad Social como garantía en el marco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.***

En la ponencia intitulada **“La Seguridad Social: Inicio del Estado de Bienestar”** (2006, p. 55) se afirmó lo siguiente:

La época contemporánea ha sido testigo de varios acontecimientos desde el punto de vista social, político y jurídico que han incidido en la creación de la idea de Seguridad Social. Entre estos sucesos tenemos la Revolución Industrial y la Revolución Francesa; las leyes de protección que surgieron con posterioridad al proceso de industrialización; el surgimiento de las revueltas sociales y las revueltas obreras; la aparición del Estado Liberal; la institucionalización de los seguros sociales en Alemania impulsados por el canciller Otto von Bismarck; el célebre informe Beveridge (Plan de pleno empleo y desarrollo inglés); así como los distintos planes implementados luego de la recesión económica surgida en la postrimería de la II Guerra Mundial. Estos acontecimientos sociales, jurídicos y políticos conllevaron a la existencia de la Seguridad Social, dando oportunidad para que surja el Estado de Bienestar que posteriormente es conocido como Estado Social de Derecho.

Estos acontecimientos sociales, jurídicos y políticos han sido decisivos para el surgimiento del Estado de Bienestar o Estado Social y para la aparición de la Seguridad Social como política social (Institución que es asumida como un Servicio Público). La Revolución Industrial y la Revolución Francesa se encuentran dentro de los factores sociales. La Ley de Pobres, la legislación fabril inglesa y las leyes sociales de Bismarck forman parte de los factores jurídicos y como fundamento político se puede señalar a la aparición del Estado Liberal y el surgimiento del Estado de Bienestar o Estado Social de Derecho.

De acuerdo con la investigación realizada se puede inferir que la consolidación del Estado de Bienestar se llevo a cabo durante la primera mitad del siglo XX, luego de culminadas las Guerras Mundiales ocasiono preocupación en los distintos Estados que permitieron la implementación de medidas en el plano económico, político y social, a los fines de fortalecer el crecimiento sostenido, la paz social, el pleno empleo y el mejoramiento en la calidad y condiciones de vida.

En el estudio del Estado de Bienestar y del Estado Social de Derecho existen posturas doctrinarias coincidentes y no coincidentes. Una corriente comparte la

sinonimia entre el Estado de Bienestar y el Estado Social de Derecho y otra corriente considera que el Estado de Bienestar como una primera etapa que sirve de fundamento para la aparición del Estado Social de Derecho.

En la ponencia intitulada **La Seguridad Social: Inicio del Estado de Bienestar** (Mora, 2006, p. 55) al estudiar el surgimiento del Estado de Bienestar o Estado Social como respuesta a la implementación de la Seguridad Social considero lo siguiente:

Vista las posturas económicas, políticas y jurídicas del Estado de Bienestar, el investigador considera que el Estado de Bienestar se equipara al Estado Social; es decir, que indistintamente se puede hablar de Estado de Bienestar y Estado Social como sinónimos, pues la concepción del Estado Social que conocemos hoy en día, ha partido de los fundamentos que originaron la creación del Estado de Bienestar y a su vez el Estado de Bienestar surge o se instaura por la creación del concepto o idea de la Seguridad Social. El Estado de Bienestar o Estado Social, es una institución que no solamente presenta una caracterización económica, sino que tiene matices políticos y un evidente contenido jurídico.

El Estado de Bienestar tiene que cumplir con unos objetivos puntuales:

a) Mantenimiento de estándares de vida, garantizando la seguridad económica y la seguridad social; b) Asegurar la provisión de bienes y servicios públicos, entre los que se encuentran (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda y recreación); c) Eliminación o reducción de la pobreza, a través de políticas públicas que aumenten el pleno empleo y que flexibilicen las relaciones laborales.

Para lograr la materialización de los objetivos del Estado de Bienestar es necesario el sometimiento al derecho, debiendo asegurar el disfrute progresivo de los derechos sociales con una mayor integración social y regulación del sistema económico para disminuir las distorsiones del mercado.

Por último considera el investigador que el Estado de Bienestar o Estado Social de Derecho se encuentra vigente, pues está destinado a la materialización de los derechos humanos y especialmente de los derechos económicos, sociales y culturales que tienen un rango de normas internacionales y constitucionalmente se encuentran consagrados en las Cartas Políticas de las Naciones y para el aseguramiento de los derechos económicos, sociales y culturales, el Estado tiene que someterse al principio de legalidad y servirse de elementos como la

planificación, el desarrollo organizacional, la eficacia, eficiencia y efectividad en la gestión pública.

Mas allá de considerar que el término correcto sea Estado de Bienestar o Estado Social de Derecho, lo que debe interiorizarse es que el Estado que asuma dentro de sus políticas públicas una intervención en áreas económicas, sociales y culturales, tiene el deber de incluir dentro de sus presupuestos públicos los recursos necesarios e indispensables para el funcionamiento del servicio público de la Seguridad Social.

3. Régimen Jurídico de la Seguridad Social y la articulación constitucional del Sistema de Seguridad Social y del derecho a la Seguridad Social.

Luego de conocer la concepción del Estado Venezolano, así como el contenido de los valores constitucionales que debe utilizar para lograr el desarrollo de los fines del Estado y analizando pormenorizadamente el contenido del artículo 86 constitucional se puede confirmar que el Régimen Jurídico aplicable al Sistema de Seguridad Social Venezolano será el del Derecho Público y como lo afirma (Mora, 2007, pp. 3 y 4) al estudiar el Régimen aplicable en materia de Seguridad Social:

(...) esta imposición constitucional necesariamente conlleva a la aplicación de un conjunto de normas constitucionales y legales que permitan el funcionamiento del servicio público de la Seguridad Social. Al concebirse el Sistema de Seguridad como un servicio público a cargo del Estado se hace ineludible aplicar un marco regulatorio de derecho público; es decir, es necesaria la aplicación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública, de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, de la Ley del Régimen Prestacional de Empleo, de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, de la Ley de Servicios Sociales y la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat; igualmente es necesario la aplicación de los distintos reglamentos

que regulan los distintos regímenes prestacionales del Sistema de Seguridad Social.

Al considerarse la Seguridad Social como un Servicio Público que debe ser asegurado directamente por el Estado es indispensable acoplar y aplicar las distintas normas que de manera taxativa o por analogía sean necesarias para el funcionamiento del Sistema de Seguridad Social o “Servicio Público Social”.

Al estudiar el desarrollo constitucional de la Seguridad Social (Mora, 2007, p. 68) compila las distintas normas constitucionales que deben articularse para el funcionamiento del Sistema de Seguridad Social, indicando:

Al examinar el texto constitucional ha encontrado que existen alrededor de cuarenta y ocho normas que complementan el aseguramiento de este derecho humano: Artículo 2 (Concepción del Estado y valores constitucionales); Artículo 3 (Fines del Estado); Artículo 4 (Forma del Estado); Artículo 136 (Distribución vertical y horizontal del Poder Público); Artículo 156 (Competencias del Poder Público Nacional); Artículo 137 (Principio de legalidad administrativa); Artículo 139 (Responsabilidad individual en el ejercicio de función pública); Artículo 140 (Responsabilidad patrimonial del Estado en el ejercicio de funciones administrativas); Artículo 141 (Principios constitucionales para la organización de la Administración Pública); Artículo 19 (Derechos Humanos); Artículo 21 (Igualdad ante la ley); Artículo 23 (Jerarquía de los tratados y convenios internacionales); Artículo 25 (Responsabilidad de los funcionarios públicos); Artículo 86 (Desarrollo programático de la Seguridad Social); Artículo 51 (Derecho de petición); Artículo 62 (Derecho de participación); Artículo 75 (Protección de la familia); Artículo 76 (Protección a la maternidad); Artículo 78 (Protección a los niños y adolescentes); Artículo 79 (Deber de garantizar el desarrollo de los jóvenes); Artículo 80 (Protección de los ancianos); Artículo 81 (Protección de los discapacitados y personas con necesidades especiales); Artículo 82 (Derecho a la vivienda); Artículo 83 al 85 (Sistema Nacional de Salud, derecho a la salud y financiamiento del sistema de salud); Artículo 87 (Deber del Estado de establecer políticas que impulsen el pleno empleo); Artículo 88 (Protección del trabajo del hogar); Artículo 89 (Desarrollo programático del principio “hecho social trabajo”); Artículo 91 (Derecho a un salario digno y suficiente); Artículo 92 (Derecho al pago inmediato del salario y prestaciones sociales); Artículo 100 (Protección de los trabajadores culturales); Artículo 111 (Derecho a la recreación);

Artículo 122 y 123 (Salud y protección de los pueblos indígenas); Artículo 147 (Pensiones y jubilaciones de los funcionarios públicos); Artículo 259 (Control jurisdiccional de la actividad administrativa); Artículo 262 (Conformación de las Salas del Tribunal Supremo de Justicia); Artículo 274 (Competencias del Poder Ciudadano); Artículo 281 (Atribuciones del Defensor del Pueblo para garantizar el correcto funcionamiento de los servicios públicos y el respeto a los derechos humanos); Artículo 289 (Atribuciones del Contralor en materia de control fiscal y control de gestión); Artículo 299 (Consagración de la planificación estratégica como principio del sistema socio-económico); Artículo 310 (Promoción del turismo para garantizar el desarrollo sustentable); Artículo 311 (Principio de gestión fiscal); Artículo 313 (Política presupuestaria); Artículo 328 (Sistema de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas); Artículo 334 (Control concentrado y difuso de la Constitución); Artículo 335 (Carácter vinculante de las decisiones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia).

Pero no solamente son estas cuarenta y ocho disposiciones constitucionales las que conforman el marco normativo sino que adicionalmente dentro de las leyes de base y de desarrollo de la Seguridad Social (excluyendo la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia) existen aproximadamente 900 disposiciones legales que conforman al Sistema de Seguridad Social.

Es importante indicar que las disposiciones constitucionales puede unirse de la siguiente forma: un grupo de disposiciones que permiten conocer la filosofía del Estado para la consagración del derecho a la Seguridad Social; otro grupo de disposiciones que permiten la estructuración del Sistema de Seguridad Social y del derecho a la Seguridad Social y un conjunto de disposiciones que permiten la planificación y el control de las actividades del Sistema de Seguridad Social.

4. Aspectos generales del Servicio Público de la Seguridad Social y las prestaciones que deben asegurar el Estado en materia de Seguridad Social.

Del artículo 86 constitucional se deduce el derecho a la Seguridad Social como garantía constitucional; el Sistema de Seguridad Social como estructura

creada por mandato constitucional y la forma jurídica que utilizará el Sistema de Seguridad Social (Servicio Público).

Al consagrarse el Sistema de Seguridad Social como un Servicio Público, el Estado tiene que desplegar un conjunto de actividades administrativas que conlleven a la prestación del servicio con el subsiguiente otorgamiento de las prestaciones (dinero y en servicio). Estas actividades tienen que satisfacer las necesidades colectivas de los usuarios y serán ejecutados por la organización que el Estado disponga para el cumplimiento de ese cometido estatal, sin embargo de acuerdo con la teoría general de los servicios públicos una vez que se de la creación material y orgánica del servicio, el administrado no puede ostentar un derecho subjetivo en contra de la Administración (Poder Público en ejercicio de la función administrativa) hasta que se encuentre en plena operatividad y esta circunstancia vulnera los derechos constitucionales de los administrados que potencialmente pueden llegar a convertirse en usuarios.

Al considerarse el Sistema de Seguridad Social como un Servicio Público, prestado indeclinablemente por el Estado, las actuaciones de este sistema se desarrollaran a través del acto y de la actividad administrativa y por lo tanto se encuentran enmarcadas dentro del principio de legalidad y en algunos casos es imprescindible la consagración de algunos procedimientos administrativos para lograr un adecuado y efectivo cumplimiento de las distintas contingencias que debe asegurar el Sistema de Seguridad Social.

En cuanto al régimen constitucional de la Seguridad Social (Brewer, 2001: p 73) destaca lo siguiente:

El servicio público de Seguridad Social, en efecto, es un servicio público complejo que implica la prestación de diversas actividades. (...). Es decir, el sistema de seguridad social tiene por objeto no sólo garantizar la salud de las personas sino asegurar la protección de las mismas en contingencias sociales y laborales u otras circunstancias de previsión social, con una cobertura que debe abarcar a todos los trabajadores del sector público y del sector privado.

Al revisar las distintas leyes (de base y de desarrollo) aprobadas por la Asamblea Nacional y que conforman la regulación jurídica del Sistema de Seguridad Social se puede deducir que no solamente el Estado debe ejecutar un conjunto de prestaciones de diversas actividades, sino que debe ejecutar actividades tendentes a la organización y funcionamiento, actividades de régimen funcional, actividades de supervisión, verificación y fiscalización, así como actividades técnicas. Este conjunto de actividades no se encuentran claramente identificadas en la ley de base y en las leyes de desarrollo y se pueden inferir del contenido de los artículos 1, 52, 59, 64, 81, 96, 97 y 100 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad promulgada en la Gaceta Oficial N° 37.600 de Diciembre del año 2002.

Como en cualquier Estado de Bienestar, el Sistema de Seguridad Social tiene como objetivo fundamental otorgar prestaciones en dinero o económicas y prestaciones en servicio o especie por intermedio de los distintos Regímenes Prestacionales que se encuentran insertos dentro de los Sistemas Prestacionales del Sistema de Seguridad Social.

En la obra ***Régimen Jurídico de la Seguridad Social***, (Mora, 2007, pp. 102 y 103) delimita el contenido de las prestaciones que debe asegurar el Sistema Público de la Seguridad Social, clasificándolas de la siguiente forma:

En cuanto al Régimen Prestacional de Salud con criterios de universalidad y equidad se debe garantizar la promoción de la salud y la calidad de vida, la protección de la salud, la rehabilitación, la educación y prevención de enfermedades y accidentes y la oportunidad, integralidad y calidad de las prestaciones.

En cuanto al Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otra categorías de personas, existen prestaciones programas y servicios que deben garantizarse con criterios de universalidad; entre las que se encuentran: a) Asignaciones económicas permanentes o no, para los adultos mayores con ausencia de capacidad contributiva; b) Participación en actividades laborales acordes con la edad y estado de salud; c) Atención domiciliaria de apoyo y colaboración a los adultos mayores que lo requieran; d) Turismo y recreación; e) Atención

que garantice el alojamiento, vestido cuidados médicos; f) Asignaciones para personas con necesidades especiales.

En cuanto al Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas comprende las siguientes prestaciones: a) Pensiones de vejez o jubilación, discapacidad parcial permanente, discapacidad total permanente, gran discapacidad, viudedad y orfandad; b) Indemnizaciones por ausencia laboral debido a enfermedades o accidentes de origen común, maternidad y paternidad; c) Asignaciones por cargas derivadas de la vida familiar; d) Subsidios y cobertura de las pensiones de vejez o jubilación.

En cuanto al Régimen Prestacional de Empleo comprende las siguientes prestaciones: a) Atención integral a la fuerza de trabajo por las contingencias de pérdida involuntaria del empleo y del desempleo; b) Prestaciones dinerarias; c) Programas y servicios de intermediación, asesoría, información, orientación y facilitación de la capacitación para la inserción en el mercado laboral.

En cuanto al Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo comprende las siguientes prestaciones: a) Prestaciones en dinero previstas en la LOSSS y en la LOPCYMAT; b) Prestaciones de atención médica; c) Supervisión y fiscalización para la verificación del cumplimiento de las normas impuestas por el régimen.

En cuanto al Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat comprende las siguientes prestaciones: a) Subsidios para la vivienda y el hábitat para las personas de bajos recursos y para los trabajadores no dependientes de bajos ingresos; b) Atención a las necesidades de vivienda y hábitat mediante créditos, incentivos y otras modalidades.

Estas prestaciones deben ser otorgadas por el Sistema de Seguridad Social a través de los distintos procedimientos administrativos que se infieren de las disposiciones normativas de las Leyes de Desarrollo, sin embargo es importante ratificar lo planteado por Mora (2007, p. 9) al estudiar las prestaciones y los procedimientos administrativos de la Seguridad Social:

Igualmente se necesita esperar la promulgación de la Ley Orgánica de Salud y de la Ley del Régimen de Pensiones para determinar las reglas a ser aplicadas a los fines de satisfacer estas pretensiones, pero adicionalmente es necesario el desarrollo de los distintos Reglamentos de las leyes de desarrollo y adicionalmente la aprobación de las distintas resoluciones,

manuales de organización y manuales de normas y procedimientos indispensables para conocer los mecanismos que deben ser utilizados para el cumplimiento de estas prestaciones.

De la revisión efectuada a las distintas leyes de desarrollo de la Seguridad Social se puede entrever que existen algunos deberes formales que tienen que cumplir los administrados para adquirir la condición de usuarios, pero también estas leyes remiten a los Reglamentos de las distintas leyes para complementar estos requisitos y adicionalmente para integrar la regulación de los distintos procedimientos.

En caso de que en los Reglamentos que faltan por aprobar exista una laguna o ausencia de regulación procedimental, de manera supletoria y por analogía se debe acudir a las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

4. Mecanismos de control que deben establecerse para asegurar las prestaciones en materia de Seguridad Social.

En la Obra *Régimen Jurídico de la Seguridad Social*, (Mora, 2007: pp: 80 y 81) al revisar la naturaleza jurídica de las actividades del Sistema de Seguridad Social, plantea lo siguiente:

Esta intervención del Estado es el factor que hace posible la definición de la naturaleza jurídica de los actos dictados en ejecución de los procedimientos administrativos laborales, pues aunque se encuentren enmarcados fundamentalmente en las leyes de normativa laboral y de seguridad social, es el Estado en el ejercicio de la función administrativa la que despliega el cumplimiento de todas las pautas que conforman los procedimientos administrativos laborales.

Una de las particularidades del Sistema de Seguridad Social es que dentro de las prestaciones que deben asegurar los distintos regímenes Prestacionales no solamente se materializaran por intermedio del acto administrativo sino a través de la actividad administrativa (prestación en especie y de servicios).

Como el Sistema de Seguridad Social se encuentra consagrado como un servicio público de prestación directa del Estado, sus actividades (procedimientos administrativos no sancionatorios y sancionatorios, actos administrativos, abstenciones u omisiones) deben adecuarse a los parámetros del derecho constitucional y del derecho administrativo y por lo tanto deben estar permanentemente enmarcados dentro del principio de legalidad y excepcionalmente podrán estar fundamentados en la discrecionalidad administrativa, sin embargo en las distintas leyes de desarrollo no se encuentran disposiciones que permitan inferir los distintos mecanismos administrativos o jurisdiccionales que tengan los usuarios para atacar los actos, hechos u omisiones materializados por el Sistema de Seguridad Social.

En los artículos 141 y 142 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social se establece lo relativo al régimen jurisdiccional y a los procedimientos administrativos de la seguridad social.

El artículo 142 estatuye lo siguiente:

Las leyes que regulen los regimenes prestacionales del Sistema de Seguridad Social establecerán procedimientos administrativos breves para hacer efectivo el derecho de las personas a la seguridad social.

En referencia al contenido del artículo 142 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, se puede afirmar que en las distintas leyes de desarrollo se ha omitido dicho mandato, pues no existen un procedimiento administrativo breve y como ejemplo se puede traer a colación lo presentado por (Mora, 2007, pp. 13, 14, 15 y 16) en la ponencia intitulada: **Los Procedimientos Administrativos Laborales en materia de Seguridad Social**, en donde se analizó los procedimientos del régimen prestacional de empleo y se puede observar que desde la interposición de la petición hasta el acto administrativo de otorgamiento de la prestación pueden transcurrir 30 días hábiles y desde ese momento hasta la

cancelación de la prestación pueden transcurrir 15 días hábiles, sin contar los lapsos que deben transcurrir cuando se solicita la revisión del acto administrativo.

Los usuarios en sede administrativa pueden hacer uso de los siguientes mecanismos: a) Petición o solicitud administrativa para el otorgamiento de la prestación; b) Recurso de Reclamo por omisión del funcionario; c) Recurso de Reconsideración; d) Recurso Jerárquico y Recurso de Revisión.

En el artículo 141 estatuye lo siguiente:

Se crea la jurisdicción especial del Sistema de Seguridad Social, para dirimir las controversias que se susciten con ocasión de las relaciones jurídicas que deriven de la aplicación de la presente Ley y demás leyes sobre la materia.

Hasta tanto no se lleve a cabo la creación de la jurisdicción especial, todo lo relacionado con dudas y controversias en materia de seguridad social, serán decididas por ante la jurisdicción laboral ordinaria.

A juicio del autor, el artículo 141 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social es inconstitucional y puede generar conflictos de competencia por el contenido del artículo 259 constitucional que establece la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa y del cual se derivan diversos recursos contencioso – administrativos y especialmente el recurso contencioso – administrativo de reclamo por la prestación de servicios públicos. Ahora bien los usuarios dependiendo de la acción u omisión de los funcionarios del Sistema de Seguridad Social pueden interponer las siguientes acciones judiciales: a) Recurso de Nulidad contra acto administrativo de efectos particulares; b) Recurso de Abstención por la omisión u abstención de los funcionarios en el cumplimiento de los deberes legales y c) Recurso de Reclamo por la prestación del servicio público.

Consideraciones Finales.

El Servicio Público de Seguridad Social se encuentra sustentado por un conjunto de aproximadamente 48 disposiciones constitucionales y por la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, las leyes de desarrollo y los respectivos reglamentos de las leyes de desarrollo.

Si bien es cierto que el Sistema de Seguridad Social ha sido creado por mandato constitucional, se puede concluir que solamente hasta los momentos se ha logrado el desarrollo organizativo de su estructura burocrática, pero todavía no existe la operatividad de este servicio público. Para cumplir con los postulados contenidos en el artículo 2, 3 y 86 constitucional se tienen que aprobar las leyes de salud, la de pensiones y los reglamentos de las leyes de desarrollo. Y como ya han sido aprobadas las leyes de desarrollo le queda al Reglamentista y a la Administración del Sistema de Seguridad Social, el dictar disposiciones que permitan el establecimiento de procedimientos administrativos breves para satisfacer las expectativas de los usuarios del Servicio Público.

Adicionalmente el Estado tiene que aprobar la ley que regule la jurisdicción contencioso – administrativo de la Seguridad Social, para dilucidar las dudas que puedan surgir con ocasión de la naturaleza de las actividades administrativas del Sistema de Seguridad Social y los distintos mecanismos o vías que pueden llegar a utilizar los usuarios del Sistema de Seguridad Social, pues de lo contrario le quedaría a la jurisprudencia el papel de interpretador de las normas adjetivas en materia de servicio público de la Seguridad Social.

Bibliografía.

- Brewer, A (2001). *Consideraciones sobre el Régimen Constitucional del Derecho a la Seguridad Social, el Sistema de Seguridad Social y la Administración Privada de Fondos de Pensiones*, en: Libro Homenaje a Fernando Parra Aranguren, Caracas: Publicaciones UCV.
- Cabanellas, G. (1998). *Diccionario de Derecho Laboral*. Argentina: Editorial Heliasta.
- Cabanellas, G. (1978). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Cañón, L. (2003). *Evolución de los conceptos de seguridad social y sistema de seguridad social en Colombia*. Emilio Carrasco (Coord). Diez años del Sistema de Seguridad Social Colombiano. Colombia: Universidad Externado de Colombia.

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial 5.453. Marzo 24, 2000.
- Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Gaceta Oficial N° 2.828. Julio 1, 1981.
- Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social. Gaceta Oficial N° 37.600. Diciembre 30, 2002.
- Lopez, L. (1998). *Política Social Europea*. Carmen Alemán Bracho y Jorge Garcés Ferrer (Coord). Política Social. Barcelona: Mc Graw Hill.
- Monoreo, J; Moreno, M. (1998). *Política Social y Seguridad Social*. Carmen Alemán Bracho y Jorge Garcés Ferrer (Coord). Política Social. Barcelona: Mc Graw Hill.
- Mora, F (2007). *Régimen Jurídico de la Seguridad Social. Estudio sobre el derecho a la seguridad social y el sistema de Seguridad Social*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. (En etapa de Edición).
- Mora, F. (2007). *Los procedimientos administrativos laborales en materia de Seguridad Social..* III Jornadas de Investigación del CIDE. Mérida: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales – ULA. Mérida.
- Mora, F. (2006). *La Seguridad Social: Inicio del Estado de Bienestar*. IX Congreso Venezolano de Derecho Constitucional. Mérida: Asociación Venezolana de Derecho Constitucional – ULA. Mérida.
- Tamez, S. y Moreno, P. (2000) *Seguridad social en América Latina*. Enrique de la Garza. (Ed). Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo. México: Fondo de Cultura de México.