

Derecho a la seguridad social



Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público no lucrativo, que garantice la salud y asegure la protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra previsión social.

**Artículo 86 de la Constitución
de la República Bolivariana de Venezuela**

Aunque la propuesta de reforma constitucional sometida a referéndum en diciembre de 2007 no planteaba cambios en torno al contenido del derecho a la seguridad social, la disposición transitoria primera, numeral 13, ordenaba legislar -con carácter prioritario- la reforma de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS). Dicha ley tiene debilidades en relación con el período de transición, quedando pendiente todavía la aprobación de dos de los regímenes prestacionales que integran el nuevo Sistema de Seguridad Social, lo que fue posible pues no se contempló una *vacatio legis* para su entrada en vigencia¹. Al cierre de este Informe se cumplen seis años de omisión legislativa por parte de la Asamblea Nacional (AN), para la aprobación de los Regímenes Prestacionales de Salud² y de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas.

Cabe añadir que la nueva habilitación que concedió la AN al Presidente Hugo Chávez en febrero de 2007 para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley³, incluyó una segunda Reforma Parcial de la LOSSS, junto a la Reforma Parcial de la Ley de los Seguros Sociales (LSS)⁴. Suponemos que -por estas razones- la AN no incluyó en su agenda legislativa de 2007 las leyes de los dos sistemas prestacionales que se mantienen en mora legislativa desde el año 2002. En opinión del diputado Rafael Ríos, integrante de la Comisión de Desarrollo Social de la AN, “*hay que diseñar una estructura especial para Venezuela. Aun no tenemos un modelo claro de lo*

que debe hacerse y se revisará toda la ley”⁵. La falta de claridad sobre el modelo institucional y organización funcional del nuevo Sistema de Seguridad Social que se quiere implementar con base en los postulados constitucionales, junto a los intereses en pugna que hay dentro de la AN, se han convertido en factores de obstáculo para su creación en el plano normativo.

En tanto que la reforma de la LSS fue planteada fundamentalmente a fines de intensificar las sanciones por desatención a los deberes formales y materiales a la ley.

En el ámbito judicial destacan particularmente los casos de las personas jubiladas y pensionadas de la Compañía Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV) y de la Corporación Venezolana de Guayana-Venezolana de Aluminio (CVG-VENALUM), caracterizados por un retardo procesal ostensible.

En cuanto a las medidas ejecutivas, en el ámbito de protección, defensa y mediación, destacamos como positivo la creación de la Defensoría Delegada Especial en el Área de Protección del Adulto y Adulta Mayor⁶, quedando pendiente su implementación.

Un hecho importante fue la intervención de la Caja Regional Capital del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), por presuntos hechos de corrupción, con cinco funcionarios detenidos y la interrupción de las actividades por un período de dos meses. Vale decir que al cierre de este Informe el proceso penal se mantiene en fase de investigación y sin avances procesales.

1. Para mayor información ver PROVEA: Informe Anual octubre 2006-septiembre 2007. Caracas 2007. Págs.184-187.

2. Proyecto de ley que cuenta con la aprobación de la Asamblea Nacional en primera discusión desde el 14.12.04 y con una segunda discusión distribuida el 17.08.05.

3. El conjunto de 26 Decretos Leyes fueron publicados en cuatro Gacetas Oficiales Extraordinarias N° 5.889, 5.890, 5.891 y 5.892, todas del 31.07.08.4 Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 5891 Extraordinario del 31.07.08.

5. Suhelis Tejero Puentes: Definirán un régimen previsional de corte socialista. El Universal, 22.10.07, pág. 1-16.

6. Fue creada mediante Resolución N° DP-2008-169, publicada en Gaceta Oficial N° 38.935 del 21.05.08.

En el contexto de demandas sociales en torno al derecho a la seguridad social, Provea registró un total de 24 manifestaciones pacíficas, de las cuales 12 fueron realizadas por el sector de jubilados y pensionados que reclamaban deudas pendientes.

Al igual que en años anteriores Provea ha contado con dificultades para acceder a información sobre la gestión institucional del IVSS, como también sobre la situación del derecho a la seguridad social. Para Provea la falta de cumplimiento efectivo y eficaz de la obligación de hacer accesible las estadísticas y estudios en relación con este derecho atenta contra el ejercicio ciudadano de contraloría social.

La cobertura del IVSS revela una tendencia mantenida de incremento de personas beneficiadas por pensiones de vejez que según el Informe de Gestión 2007 del IVSS, alcanza a 1.218.999. Asimismo, la afiliación al IVSS expresa un incremento del 13,70% para las empresas, con 58.623 nuevas empresas de un total de 427.644 y un incremento del 20,43% para el sector de trabajadores/as, con 907.274 nuevas afiliaciones de un total de 4.438.946. No obstante, la población asegurada por el IVSS con respecto a la población total no supera el 14%. Para Provea, aunque durante estos últimos años se evidencia un crecimiento sostenido de la cobertura del IVSS, todavía se encuentra muy distante de cumplir con la meta de garantizar la universalidad del derecho a la seguridad social como lo dispone la CRBV. Por último, se reconocen los esfuerzos del IVSS para fortalecer el sistema de recaudación institucional. En ese sentido, el Informe de Gestión del IVSS da cuenta de 441 empresas del sector privado que suscribieron

convenios de pago con el IVSS, junto a la fiscalización de 5.266 empresas.

Medidas ejecutivas y legislativas adoptadas por el Estado

Una medida positiva es la creación de la Defensoría Delegada Especial con competencia nacional en el área de protección de los derechos del adulto y adulta mayor, con facultades para diseñar, programar y coordinar acciones que garanticen la protección, defensa y vigilancia de los derechos humanos de la población adulta mayor, junto a la creación de mecanismos de control y seguimiento que permitan evaluar las políticas y los planes dirigidos a proteger los derechos de este sector⁷.

En contrario, la materia legislativa revela pocos avances con una mora en la aprobación y desarrollo de los regímenes prestacionales de pensiones y salud que data ya de seis años. Vale añadir que ambos regímenes resultan medulares para el nuevo sistema de seguridad social contemplado en la CRBV. En opinión de Fernando Barrientos, el gobierno sigue en deuda con los trabajadores al no haber concretado la reforma a lo establecido en el año 2002, cuando en el papel quedó plasmada una verdadera transformación de este sistema y apenas está funcionando el Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (RPVH)⁸. Por otro lado, aunque han entrado en vigencia cuatro de las seis leyes que regulan los regímenes prestacionales del nuevo Sistema de Seguridad Social, el IVSS sigue operando bajo el esquema tradicional y hay instituciones establecidas en la LOSSS que sólo existen en el plano normativo, como son la Superintendencia Social y la Tesorería. Para

7. GACETA OFICIAL No. 38.935 del 21.05.08.

8. Jesús Hurtado: *El Mundo*, 05.08.08, pág. 6.

Barrientos, precisamente, el mayor ejemplo de la inoperancia de la seguridad social venezolana queda demostrado con la transferencia al Banco Nacional de la Vivienda y Hábitat (BANAVIH) de la potestad de recaudar recursos provenientes del RPVH, que según la LOSSS (antes de ser reformada por segunda vez) le competía a la nunca creada Superintendencia de Seguridad Social⁹.

Primera reforma de la Ley Orgánica de Seguridad Social

En diciembre de 2007 la AN discutió y aprobó la primera reforma parcial de la LOSSS¹⁰, dos días antes del vencimiento del plazo de cinco años, para el cual se debía implementar el nuevo Sistema de Seguridad Social. Esta reforma se centró en aquellos aspectos relacionados con la nueva institucionalidad y el período de transición para el desarrollo y aplicación de la LOSSS. En resumen: a) se eliminó el plazo de seis meses que tenía el Ejecutivo Nacional para desarrollar el plan de implementación de la nueva institucionalidad del sistema de seguridad social (art. 117)¹¹; b) se eliminó el plazo de cinco años contados a partir de la promulgación de la Ley, para la implementación del funcionamiento de la nueva institucionalidad, mediante el desarrollo de las leyes que regulan los regímenes prestacionales del nuevo Sistema de Seguridad Social¹²; c) se eliminó el plazo de cinco años para la sustitución del IVSS por la nueva

institucionalidad, según las pautas del plan de implementación que nunca fue presentado¹³.

Segunda reforma parcial de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social

La segunda reforma de la LOSSS realizada en el marco de la habilitación otorgada al Presidente de la República por la AN, divorcia la administración, control y fiscalización del RPVH con los demás regímenes prestacionales que integran el Sistema de la Seguridad Social, bajo la concepción de un ahorro obligatorio en beneficio de cada trabajador, como lo dice la propia exposición de motivos: *“el ahorro habitacional, entendido como incentivo creado por el Estado de carácter obligatorio, tiene como fin único garantizar a sus ahorristas el derecho a una vivienda digna, configurando un fondo fiduciario de naturaleza privada, propiedad absoluta de los trabajadores aportantes, que obedecen al principio laboral de primacía de la realidad, cuyos recursos no son de libre disposición por parte del Estado”*.

Para Absalón Méndez, especialista en seguridad social, la consecuencia lógica de sustituir las cotizaciones y aportes de las y los trabajadores y de las y los empleadores por un ahorro habitacional obligatorio, resulta en la eliminación del carácter parafiscal de las cotizaciones obligatorias y por ende, del control del sistema tributario y de la recaudación

9. Ídem.

10. La primera reforma parcial de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social contó con una primera discusión en la Asamblea Nacional el 12.10.07 y una segunda, el 14.12.07, siendo publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.867 de fecha 28.12.07.

11. Aunque en el 2003 el Presidente Hugo Chávez aprobó la creación de una Comisión Interministerial por vía del Decreto N° 2.338 de fecha 21.03.03, para cumplir con el diseño y desarrollo de un plan de implementación del nuevo Sistema de Seguridad Social, éste nunca fue presentado.

12. Según el artículo 118 de la LOSSS, publicada el 30.12.02, el “período de implementación del funcionamiento de la nueva institucionalidad de las leyes del nuevo Sistema de Seguridad Social, no podrá exceder el lapso de cinco años”.

13. Según el artículo 119 de la LOSSS el “Instituto Venezolano de los Seguros Sociales será sustituido progresivamente por la nueva institucionalidad del Sistema de Seguridad Social desarrollada en la presente Ley”.

y fiscalización que le compete a la Tesorería de la Seguridad Social. En opinión de Méndez, el ahorro habitacional no genera la obligación a cargo del órgano rector o gestor de la seguridad social de garantizar la prestación prometida, como por ejemplo el otorgamiento de una vivienda adecuada, pues la garantía de adquisición de una vivienda depende de la capacidad económica del solicitante, de cara al costo de la vivienda; en tanto que una vez cumplidas las cotizaciones previstas por el RPVH, la adquisición de la vivienda nace inmediatamente como derecho¹⁴.

En lo que respecta a la administración, fiscalización y supervisión de los fondos que representan los aportes y alcúotas, la reforma designa al BANAVIH, adscrito al Ministerio del Poder Popular de Vivienda y Hábitat, para que asuma estas competencias, originalmente atribuidas a la Superintendencia y Tesorería de la Seguridad Social. En este sentido, el BANAVIH, funcionará como el único administrador, recaudador y distribuidor de los fondos del RPVH, sin que además se someta a las directrices, supervisión y fiscalización de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras como ocurre para el resto de las instituciones bancarias. La única supervisión será ejercida por la junta fiscalizadora del propio BANAVIH, otorgándole así un carácter autónomo e independiente que antes no tenía. Provea sostiene que deben existir mecanismos y entes externos, como la Superintendencia de Bancos, que controle, fiscalice y garantice los fondos que administra el BANAVIH. Aunado a esto, tampoco se previó una *vacatio legis* para que se materialice, por parte de los patrones públi-

cos y privados, el traspaso de los fondos que ya existen gracias al aporte de este concepto, de los bancos comerciales al BANAVIH.

Otro aspecto relevante es el aumento del aporte como alcúota que toma ahora como base el salario integral¹⁵ y no el salario normal, como ha sido tradicionalmente. Para Provea, si bien esta reforma responde a un criterio de solidaridad no cumplió con la garantía de consulta ciudadana, prevista para toda Ley Orgánica según la CRBV, donde incluso se disminuye el ingreso bruto de las y los trabajadores.

Reforma de Ley del Seguro Social

La reforma parcial de la Ley del Seguro Social (LSS) fue también incluida en el paquete de las leyes habilitantes, a fin de establecer nuevas sanciones para el sector empleador que no entere las cotizaciones al IVSS. Una justificación fáctica a esta medida señala que en el caso concreto de las pensiones del Seguro Social, éstas resultan prácticamente financiadas por el fisco nacional, a través de una partida asignada al Ministerio del Poder Popular para el Trabajo, cuando dichos recursos deberían provenir de los aportes de los integrantes del sistema, es decir, de las y los trabajadores y empleadores del sector público y privado¹⁶. Para Provea aunque resulta pertinente la reforma propuesta, a fines de fortalecer las funciones de fiscalización y sanción del IVSS, éste es un ente que debió sustituirse por una nueva institucionalidad conforme lo disponía la LOSSS. Sin embargo, tal y como ya se comentó, ésta ley (LOSSS) fue objeto de una primera reforma parcial el 28.12.07, para dejar a tiempo incierto la implementación del nuevo sistema de seguri-

14. Entrevista concedida a Provea por Absalón Méndez.

15. El salario integral comprende entre otros ingresos, remuneraciones como las comisiones, primas, utilidades, bono vacacional, recargo por feriados, horas extras y nocturnas.

16. Ana Díaz: *El Nacional*, 28.01.08, pág. 4.

dad social, junto a la medida de sustitución progresiva del IVSS.

En resumen, podemos decir que la reforma parcial de la LSS se centra en la clasificación y especificación de las faltas y sanciones por incumplimiento de los deberes formales y materiales a la LSS. Se contemplan mayores mecanismos para que el IVSS pueda exigir el cabal cumplimiento de las obligaciones previstas por la LSS, pudiendo disponer de medidas que en términos más eficaces conlleven a las y los empleadores a la convicción de cumplir con sus obligaciones ante el IVSS, amén de actuar en coherencia con los principios constitucionales de solidaridad y corresponsabilidad contemplados para el sistema de la seguridad social. No obstante, frente a estos mecanismos que propone la LSS alertamos también sobre lo establecido en el artículo 91, numeral 3º, ya que se faculta al personal fiscalizador del IVSS a solicitar auxilio de la fuerza pública para hacer cumplir las medidas sancionatorias previstas.

Finalmente, valoramos en positivo el establecimiento de la Unidad Tributaria (UT) como medida monetaria, así como la tasa activa del Banco Central de Venezuela (BCV) para el cálculo de los intereses sobre las deudas.

Medidas judiciales adoptadas por el Estado

Tribunal Supremo de Justicia

Caso jubilados y pensionados de la CANTV

Los jubilados y pensionados de la CANTV han soportado un proceso judicial durante más de 11 años, caracterizado por nueve inhibiciones, solo en primera instancia -a lo largo del

proceso han ocurrido otras-, en múltiples oportunidades sometido a la Sala de Casación Social del TSJ con decisiones dispares, también elevado a la Sala Constitucional del máximo tribunal, quien tiene pendiente una decisión; además de dos experticias complementarias del fallo, una por el Banco Central de Venezuela (BCV) y otra por el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT); una mesa de negociación y múltiples manifestaciones para exigir la reivindicación de unos derechos, que los reclamantes consideran “legalmente establecidos”.

El 20.03.97, Jaime Albella, en su carácter de presidente de la Federación Nacional de Jubilados y Pensionados de Teléfonos de Venezuela (FETRAJUPTTEL), demandó reclamando el pago para cada uno de los jubilados y pensionados por conceptos de ajustes de las pensiones que la empresa CANTV se negó a reconocer desde que fue privatizada en el 03.12.91.

El 25.01.05, la Sala Constitucional reconoció, con carácter irrenunciable, el derecho de los jubilados y pensionados a recibir el aumento de las pensiones de jubilación proporcionales a los incrementos salariales que recibían los trabajadores activos y ordenó a la Sala de Casación Social “*que dicte un nuevo pronunciamiento, en acatamiento a la doctrina que se reitera en este fallo*”¹⁷. La Sala de Casación Social, resolvió el 26.07.05: a) el ajuste en las pensiones en forma proporcional a los incrementos salariales que percibieron los trabajadores activos de la CANTV; b) que las pensiones deberán incrementarse hacia futuro, en la medida en que se produzcan aumentos salariales para los trabajadores activos; c) se practique experticia complementaria del fa-

17. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Sala Constitucional. Sentencia N° 03 del 25.01.05. Caso Luis Rodríguez Dordelly y otros. Expediente N° 04-2847.

llo, a los fines de determinar el ajuste de las pensiones correspondiente a cada uno de los jubilados por un único perito designado por el Tribunal que resultare competente, quien deberá servir de las convenciones colectivas de trabajo suscritas por la demandada, desde el 1° de enero de 1993, hasta la efectiva ejecución del presente fallo, así como de los decretos de fijación del salario mínimo urbano que hubiere dictado el Poder Ejecutivo, desde el 30.12.99, hasta igualmente, la efectiva ejecución de la actual decisión; d) se extienden los efectos del actual fallo a los restantes ciudadanos que detenten la condición de jubilados o sobrevivientes de jubilados de CANTV¹⁸.

Durante el mes de febrero de 2007 se materializó el anuncio del Presidente de nacionalizar la CANTV, lo que generó expectativas dentro de los pensionados y jubilados, que a pesar de lo claro y progresista de la sentencia N° 03 del 25.01.05, de la Sala Constitucional del TSJ, tres años después seguían sin hacerse benefactores de la decisión.

En medio de múltiples recursos judiciales para exigir el cumplimiento surgieron distintos criterios para el cálculo de la deuda, tanto así, y pese a la decisión N° 816 del 26.07.05 de la Sala de Casación Social, que ordenó designar un único perito, el informe presentado por el Banco Central de Venezuela fue impugnado por los representantes de la empresa lo que originó un nuevo peritaje realizado por el SENIAT que fue rechazado por los jubilados y pensionados. En la continuidad del conflicto y bajo la nueva dirección del Estado, el 10.10.07, se instaló una mesa de conciliación con la participación de la presidencia de la CANTV y el magistrado Luís Eduardo

Franchesqui por la Sala de Casación Social del TSJ, representantes de la Contraloría General de la República, miembros de los Ministerios del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social y para las Telecomunicaciones y la Informática, con el propósito de pagar la deuda a más de 10.000 jubilados y pensionados. Para finales del mes de noviembre del 2007, la mesa de conciliación ha logrado resolver el 87% de los reclamos bajo los conceptos contenidos en la sentencia de ejecución emitida el 13.12.06, por el Juzgado Trigésimo Séptimo de Primera Instancia de Sustanciación que colocó como base para la cancelación el salario mínimo. Esto generó disconformidad de un grupo de pensionados agrupados en la Asociación de Jubilados y Pensionados de la Compañía Nacional de Teléfonos (AJUPTTEL), quienes sostienen, según la voz de su presidente José Chacón “*se está haciendo pagar una jubilación equivalente al salario mínimo y eso no fue lo que acordó en la primera sentencia del TSJ, que fue cancelar las pensiones con base a los términos en el contrato colectivo*”¹⁹.

Actualmente, queda pendiente una resolución de la Sala Constitucional del TSJ, sobre un recurso de revisión presentado por los representantes de AJUPTTEL contra la declaratoria de inadmisibilidad de la Sala de Casación Social, en virtud del recurso de control de legalidad presentado ante esta Sala, ya que el Tribunal Superior Segundo para el Régimen Procesal Transitorio del Área Metropolitana de Caracas, declaró improcedente la experticia realizada por BCV y ordenó aplicar el recálculo realizado por el SENIAT, la cual, según José Chacón representa: “*un retroceso*”

18. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Sala de Casación Social. Sentencia N° 0816 del 26.07.05. Caso Federación Nacional de Jubilados y Pensionados de Teléfonos de Venezuela (FETRAJUPEL). Expediente N° 05-545.

19. Beatriz Caripa: Litigio con jubilados de la Cantv todavía no está cerrado del todo. Últimas Noticias, 30.11.07, pág. 40.

que disminuye los montos considerados por el BCV y tampoco cumple con el principio que en caso de duda se debe aplicar lo que más beneficie al trabajador”²⁰.

Desde Provea saludamos cualquier mecanismo que facilite una solución justa de un caso que tiene más de once años en litigio judicial de los cuales los últimos tres en fase de ejecución, lleno de imprecisiones, recursos, aclaratorias e incumplimientos. Consideramos imperante mantener y reforzar criterios progresistas que sugieran el mejor y mayor beneficio a los trabajadores.

Caso jubilados y pensionados de CVG-VENALUM

Otro proceso controvertido ha sido el reclamo de los jubilados y pensionados de la CVG-Venalun, quienes demandaron mediante recurso de amparo presentado el 21.10.04. Éste grupo de jubilados y pensionados de CVG-Venalun, obtuvo sentencia definitivamente firme el 08.08.05, por el Juzgado Superior Primero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Edo. Bolívar con sede en Puerto Ordaz, que declaró “*CON LUGAR el recurso de amparo constitucional intentado y en consecuencia, de conformidad con los criterios presentados en la parte motivaciones para decidir ordena el restablecimiento de igualdad que debe tener la empresa CVG VENALUM, C.A. hacia todos sus jubilados y/o pensionados, contado a partir de la interposición del presente recurso de amparo hasta la fecha en que se hagan los ajustes y desde este momento hacia adelante, siempre deberá ajustar las jubilaciones y/o pensio-*

nes a los aumentos que reciben los trabajadores activos de CVG VENALUM, C.A. producto de las contrataciones colectivas cuya proporcionalidad constituye una obligación legal, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Ley del Estatuto Sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios.

Indudablemente que para procurar el ajuste de las pensiones de los jubilados y/o pensionados se aplicará no el mínimo del cargo, sino lo correspondiente entre el aumento a cada uno de los trabajadores activos en el grado alcanzado por cada jubilado cuando le fue concedida la jubilación y el monto cancelado a los trabajadores activos en el nivel salarial actual del cargo”²¹.

Contra esta decisión CVG-VENALUM presentó ante el TSJ acción de amparo constitucional que fue declarada improcedente por la Sala Constitucional el 15.12.05²².

Posteriormente, en revisión de cumplimiento de sentencia el juzgado Superior Primero del Trabajo, resolvió que: “*si bien ha procedido al ajuste de las pensiones y jubilaciones de los quejosos en base a los aumentos que reciben los trabajadores activos de la misma producto de las contrataciones colectivas de trabajo, no incluyó en el ‘salario básico promedio’ que empleó para el cálculo de tales ajustes, lo correspondiente a la evaluación por desempeño generada por los trabajadores activos de la agraviada con cargos homólogos a los de los pensionados y jubilados, por lo que en lo sucesivo deberá*

20. Entrevista concedida a Provea por José Chacón.

21. Ver: TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Sala Constitucional. Sentencia N° 05 del 23.01.08. Caso Venalum. Expediente N° 07-0834.

22. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Sala de Casación Social. Sentencia N° 5041 del 15.12.05. Caso CVG. Expediente N° 05-1965.

la empresa C.V.G. VENEZOLANA DE ALUMINIO, C.A. (VENALUM), proceder a realizar los ajustes de las jubilaciones y/o pensiones de los agraviados, en la forma prevista en la mencionada decisión de fecha 08.08.05, debiendo incluir en el 'salario básico promedio' empleado al efecto, lo correspondiente a la evaluación por desempeño de aquellos trabajadores activos que tengan derecho a ella y cuyos cargos son homólogos con los de los quejosos"²³.

La empresa acudió por vía de amparo constitucional, ante la Sala Constitucional del TSJ, quien decidió: *"que los aumentos que reciben los trabajadores activos como resultado de la evaluación por el desempeño efectivo de sus actividades dentro de la empresa, por su propia naturaleza, no pueden considerarse, tal como erróneamente lo sostuvo el a quo, como parte del salario básico, ya que dicho concepto de salario se refiere es al 'salario fijo previsto para el cargo o la función realizada por el trabajador, referido a una jornada de trabajo, sin ninguna adición' [...] Aunado a lo anterior, es necesario precisar que dicha evaluación de desempeño tiene un carácter eminentemente personal (intuitu personae) que sólo es posible aplicar a los trabajadores activos con el propósito de determinar, en cada caso, las condiciones de eficiencia*"²⁴.

Esta decisión quiebra la uniformidad que debe tener el sistema judicial en cuanto al principio de cosa juzgada. En todo caso, la Sala Constitucional cómo máximo intérprete de la Constitución y de las normas que se dicten en desarrollo de ésta, ha debido subsanar el criterio sobre *"salario básico promedio"* por capítulo aparte en la primera sentencia que

dictó sobre este caso y evitar años de incertidumbre e imprecisiones. Resulta complejo evaluar, en el presente Informe, las repercusiones y lo sostenible de una contratación colectiva, debidamente homologada, que reconozca los mismos derechos en cuanto aumento salarial y bonos de producción del personal activo al personal jubilado.

Para el cierre del presente Informe, los pensionados y jubilados, mantienen un recurso pendiente para el reconocimiento de la cláusula 43, que otorga la igualdad de beneficios y cantidades que sus homólogos activos.

Caso Intoxicación químico-orgánica en el Hospital "La Owallera"

La acción judicial (demanda por responsabilidad patrimonial contra el IVSS generada por el daño moral causado a estas personas ante la omisión de garantizar una atención médico-toxicológica oportuna) que presentó Provea en el año 2004, a favor de 10 personas afectadas en el suceso de intoxicación masiva en el Hospital "José Antonio Vargas", adscrito al IVSS, ubicado en el sector Palo Negro (Edo. Aragua)²⁵, se encuentra en fase de sentencia²⁶, con la gran expectativa de una decisión favorable para los afectados. Una característica negativa del juicio ha sido la total ausencia del IVSS, quien no se ha hecho presente en el proceso por medio de algún representante.

Entre las peticiones propuestas por Provea que deben ser resueltas por la Sala Político Administrativo del TSJ, se encuentran las siguientes: 1.- Indemnizar a las y los representados por el daño moral que le causó, en virtud de la gravedad objetiva del daño a la condición de salud, incluyendo las distintas

23. Op cit.

24. Op cit.

25. Ver: PROVEA: Informe Anual octubre 2003-septiembre 2004. Caracas, 2004. Pág. 74.

26. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Sala Contencioso Político Administrativo. Caso Luís Asunción Bello y otros contra el IVSS. Expediente N° 04-831.

secuelas que ese daño a la salud le han traído en su vida en el ámbito familiar, personal y laboral. 2.- Como complemento a la indemnización en dinero, y en el entendido que las y los afectados vean compensado el daño moral causado durante la contaminación, Provea solicitó que se ordene al IVSS la adopción de medidas reparatorias: a) Una Resolución para que se inicie una evaluación integral de la condición de salud de todas aquellas personas afectadas por los sucesos de intoxicación masiva ocurridos en el hospital en el año 1993, incluyendo a los familiares afectados no reconocidos por el IVSS; b) se defina un plan de acción que les garantice las condiciones necesarias para que la atención médica recibida sea –en términos reales- adecuada y eficaz; c) una Resolución, mediante la cual ordene crear en cada establecimiento hospitalario dependiente del IVSS, un servicio de salud ocupacional que, entre sus actividades, prevenga en resguardo de las y los trabajadores, pacientes y visitantes; d) crear, por lo menos en cuatro estados del país, con cobertura en las regiones de Occidente, Oriente, Sur-Este y Central, laboratorios de toxicología capaces de procesar muestras biológicas de personas afectadas por accidentes de intoxicación química; e) una Resolución mediante la cual establezca como política de la Institución, el fortalecimiento del Fondo Especial de Salud creado, constituyendo para ello, un fideicomiso que sea alimentado cada año vía presupuesto y defina que el mismo existirá hasta tanto cualquiera de las víctimas del accidente requiera los aportes de dicho fondo; f) un reconocimiento público a favor de todas las personas afectadas por los sucesos de intoxicación masiva y reconocer que las afecciones de salud que padecen son consecuencia de haber

sido expuestos a la exposición de agentes químicos sumamente tóxicos y a las fallas del servicio de protección y asistencia a la salud del Hospital “La Owallera”, responsabilidad del IVSS y; g) destinar un espacio web del Instituto a la información, prevención y orientación de sus usuarios en materia de accidentes químicos.

Paralelo a la atención del juicio, Provea hace esfuerzos de acercamiento y diálogo, dentro del congestionado y complejo sistema de seguridad social, con la directiva del IVSS, para que se firme un acuerdo donde se atienda y repare el daño a todas las personas contaminadas, quienes resultaron gravemente afectadas.

Casos internacionales

En los casos internacionales llevados por Provea, el Estado venezolano no ha cumplido cabalmente los compromisos asumidos. Durante el 131° período de sesiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el 07.03.08 Provea realizó una reunión de trabajo en los casos de jubilados y pensionados de Viasa y jubilados del Ministerio de Educación²⁷, con el ánimo, en el primer caso, de cumplir con los compromisos pendientes y en el segundo, para explorar vías para una solución amistosa. En el caso de jubilados y pensionados de Viasa, Provea hizo entrega, una vez más, de algunas propuestas para cumplir los aspectos pendientes del acuerdo suscrito el 02.03.05, en el marco del 112° período de sesiones. Las propuestas fueron las siguientes: 1.- La República Bolivariana de Venezuela debe reconocer, mediante la publicación de un remitido en un diario de circulación nacional, su responsabilidad internacional por haber violado los derechos de propiedad privada, seguridad social y protección

27. Ver: PROVEA: Informe Anual octubre 2005-septiembre 2006. Caracas, 2006. Pág. 192.

judicial establecidos en la Convención Americana y en la Declaración Americana de las personas jubiladas de la empresa Venezolana Internacional de Aviación Sociedad Anónima (VIASA). 2.- El Estado venezolano debe realizar un programa especial de televisión en el canal oficial de mayor cobertura a nivel nacional en homenaje al jubilado fallecido Jesús Manuel Naranjo, Presidente de la Asociación Nacional de Trabajadores Jubilados y Pensionados de Viasa, y en reconocimiento a la perseverancia de las personas jubiladas en la lucha por sus derechos; 3.- El Estado venezolano debe realizar un programa de televisión educativo en donde se den a conocer los derechos y beneficios que asisten a las personas jubiladas en la República Bolivariana de Venezuela. Hasta el cierre del presente Informe queda pendiente el cumplimiento de dichas propuestas.

En el caso de los jubilados del Ministerio de Educación, Germán Saltrón, agente del Estado venezolano ante el Sistema Universal e Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, se limitó a consignar copias de las nóminas de jubilados ignorando el contenido de la petición. Asumió el compromiso de convocar a los peticionarios en Caracas, para explorar algún posible acuerdo, que aún no se ha realizado.

El 16.07.08 Provea solicitó a la CIDH pronunciamiento sobre admisión y fondo. Al cierre del presente Informe, la CIDH no se ha pronunciado aún sobre la admisibilidad del caso. Mientras tanto, las personas jubiladas han manifestado públicamente su disposición a reunirse con las autoridades del Mi-

nisterio de Educación para la búsqueda de un acuerdo amistoso, supervisado por el organismo internacional.

Situación del derecho a la seguridad social

Para este período el acceso a la información revela nuevamente dificultades, afectándose el derecho que Provea y cualquier persona tiene de ejercer contraloría social. El espacio web del IVSS se centra más bien en facilitar información personalizada a las y los cotizantes, más no informa sobre la gestión institucional ni sobre la situación del derecho en los ámbitos nacional y regional. La cobertura garantizada a personas afiliadas y a pensionadas²⁸ es el único dato referente a la situación del derecho que resulta accesible en dicho portal²⁹. Asimismo, aunque fueron solicitadas las Síntesis Ejecutivas que habitualmente solía publicar el IVSS, éstas no fueron concedidas a Provea³⁰.

Igualmente, persiste como una limitación al ejercicio del derecho a la seguridad social en los términos previstos en la CRBV, no contar todavía con una institucionalidad que responda a los parámetros de un sistema que debe ser universal, unitario, integral, solidario y eficiente.

Indicadores y tendencias

En relación con la cobertura del sistema, los datos revelan un incremento sostenido tanto de la afiliación como de la recaudación del IVSS. Para el año 2007 se logró la afiliación de 58.623 nuevas empresas y 907.274 nuevos trabajadores/as de un total de 427.644 empresas y 4.438.946 trabajadores/as afiliados/as³¹,

28. El número de personas aseguradas es 3.951.363 y el número de personas pensionadas es de 1.218.999.

29. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales [en línea] <<http://www.ivsg.gob.ve>> Consulta del 30.10.08.

30. En el año 2007 Provea envió sendas comunicaciones al IVSS solicitando las Síntesis Ejecutivas sin obtener respuesta alguna.

31. MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA EL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL: Memoria y Cuenta, Informe de Gestión 2007 del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. Pág. 298.

lo que representa un incremento del 13,70% y 20,43%, respectivamente. Sin embargo, la población asegurada por el IVSS con respecto a la población total es sólo del 14,2%³². Por su parte, el indicador de población asegurada por el IVSS con respecto a la población económicamente activa mantiene también una tendencia de crecimiento que para el año 2007 alcanzó el 31,2%, revelando un crecimiento de 11,5 puntos porcentuales con respecto al año 2002 (19,7%). Sin embargo, esto significa que estamos muy lejos de lograr la cobertura universal, ya que queda sin cobertura directa el 68,8% de la población económicamente activa.

El número de beneficiarios del IVSS por concepto de pensiones por las contingencias de vejez, invalidez, sobreviviente e incapacidad resultó también con un incremento de 224.323 personas³⁴. Ello da cuenta de una tendencia mantenida en el caso de las pensiones de vejez, no así en las pensiones de invalidez, sobreviviente e incapacidad como puede observarse en el cuadro siguiente.

En el mismo orden, el indicador de la población pensionada por vejez respecto a la población mayor de 60 años sigue manteniendo una tendencia de incremento alcanzándose una proporción de 40%, lo que evidencia envejecimiento de la población beneficiaria del IVSS, y ampliación de la cobertura a favor de este sector de la población.

El pago de las pensiones de vejez ha seguido cumpliéndose en los plazos establecidos y la homologación al salario mínimo se mantiene desde el año 2000, quedando esta-

Cuadro N° 1
Población asegurada por el IVSS con respecto a la PEA³³

| Año | Porcentaje |
|------|------------|
| 2002 | 19,7 |
| 2003 | 19,2 |
| 2004 | 20,5 |
| 2005 | 30,6 |
| 2006 | 28,9 |
| 2007 | 31,2 |

Fuente: Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo. Sistema Integrado de Indicadores Sociales para Venezuela (Sisov).

Cuadro N° 2
Población pensionada por tipo de pensión

| Año | Vejez | Invalidez | Sobreviviente | Incapacidad |
|------|-------|-----------|---------------|-------------|
| 2002 | 65,4 | 14,5 | 18,0 | 2,1 |
| 2003 | 67,5 | 13,8 | 16,8 | 1,9 |
| 2004 | 68,9 | 12,7 | 16,7 | 1,7 |
| 2005 | 69,6 | 12,3 | 16,5 | 1,6 |
| 2006 | 71,5 | 11,6 | 15,5 | 1,4 |
| 2007 | 74,9 | 10,3 | 13,5 | 1,1 |

Fuente: Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo. Sistema Integrado de Indicadores Sociales para Venezuela (Sisov).

Cuadro N° 3
Población pensionada por vejez con respecto a la población total de 60 y más años de edad³⁵

| Año | Porcentaje |
|------|------------|
| 2002 | 19,7 |
| 2003 | 22,8 |
| 2004 | 27,0 |
| 2005 | 28,5 |
| 2006 | 33,0 |
| 2007 | 40,0 |

Fuente: Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo. Sistema Integrado de Indicadores Sociales para Venezuela (Sisov).

32. Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo. Sistema Integrado de Indicadores Sociales para Venezuela: [en línea] <<http://www.sisov.gov.ve>> Consulta del 30.09.08.

33. Es la participación de la población asegurada por el IVSS, con respecto a la población económicamente activa expresada en porcentaje.

34. Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y la Seguridad Social. Op. Cit

35. Representa la proporción de personas pensionadas por vejez con respecto a la totalidad de personas mayores de 60 años.

blecido a partir del 01.05.07 en 799.000 bolívares³⁶. No obstante, Provea registró 24 manifestaciones pacíficas liderizadas por el sector de jubilados y pensionados, de las cuales 12 fueron por pago de deudas pendientes³⁷.

Provea reconoce también que ha habido un cierto fortalecimiento del sistema de recaudación institucional. El Informe de Gestión del IVSS da cuenta de 441 empresas del sector privado que suscribieron convenios de pago con el IVSS, siendo cancelados 11.220 mil millones de bolívares³⁸. Sin embargo, el presidente de esta institución, Tcnel. (Ej.) Carlos A. Rotondaro Cova, informó que aunque la morosidad se ha reducido, el sector público y privado adeudan un total de 800.000 millones de bolívares³⁹. Provea reivindica esta labor de control que el Estado debe realizar para que los patronos, tanto públicos como privados, cumplan regularmente con las obligaciones que establecen las leyes laborales y de la seguridad social. En este sentido hay que destacar que el IVSS fiscalizó 5.266 empresas con el fin de validar el cumplimiento de los deberes formales y materiales previstos en la Ley⁴⁰.

En otro orden, los indicadores relacionados con la asignación de los recursos financieros destinados al mantenimiento y funcionamiento del sistema de seguridad social imperante revelan un crecimiento sostenido del presupuesto del IVSS que para el año 2008

| Año | Porcentaje | Año | Porcentaje |
|------------|-------------------|------------|-------------------|
| 2002 | 2,8 | 2002 | 25,3 |
| 2003 | 3,4 | 2003 | 28,0 |
| 2004 | 3,1 | 2004 | 26,3 |
| 2005 | 3,0 | 2005 | 26,0 |
| 2006 | 3,9 | 2006 | 26,3 |

Fuente: Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo. Sistema Integrado de Indicadores Sociales para Venezuela (Sisov).

fue de 14,3 millardos de bolívares⁴¹, de cara a una ejecución de 8,8 en el 2007 y 6,6 en el año 2006. Aunque las cifras que ofrece la Oficina Nacional de Presupuesto mantienen un atraso de dos años, revelan que el gasto público en seguridad social como Producto Interno Bruto (PIB), expresa un incremento del 3,9% en el 2006 con respecto a 3,0% en el 2005. Igualmente ocurre en la relación del gasto público en seguridad social como porcentaje del gasto social. Mientras que en el año 2005 fue del 26,0%, para el 2006 fue del 26,3%.

El indicador del gasto público real en la seguridad social revela a su vez un incremento importante con respecto a años anteriores, alcanzando una tasa de crecimiento interanual del 35.6 para el 2006, en tanto que en los años 2004 y 2005 se mantuvo en 19.0 y para el año 2002 llegó a revelar un índice negativo de 18.4 como puede observarse en el Cuadro N° 6⁴⁴.

36. Gaceta Oficial N° 38.921 del 30.04.08.

37. Base de datos de Provea.

38. MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA EL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL: Memoria y Cuenta, Informe de Gestión 2007 del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. Pág. 302.

39. Carolina Páez: Últimas Noticias, 23.11.07, pág. 2.

40. Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y la Seguridad Social. Op. Cit. Pág. 300.

41. OFICINA CENTRAL DE PRESUPUESTO (OCEPRE): Ley del Ejercicio Fiscal 2008. [en línea] <http://www.ocepre.gov.ve> el 10.09.08.

42. Representa el grado de esfuerzo que hace la sociedad para dotar de recursos monetarios al sector público, por cada unidad de producto generado en la economía, para que éste lo asigne al sector de la seguridad social de acuerdo a la prioridad que le sea otorgada.

43. Expresa la prioridad que asigna el Estado al sector de la Seguridad Social con base en el nivel relativo de los recursos monetarios del área social destinados a dicho sector.

44. OCEPRE, Op cit.

Cuadro N° 5
Gasto público real en seguridad social⁴⁶

| Año | Tasa de crecimiento interanual |
|------|--------------------------------|
| 2002 | -18.4 |
| 2003 | 13.5 |
| 2004 | 19.0 |
| 2005 | 19.0 |
| 2006 | 35.6 |

Fuente: Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo. Sistema Integrado de Indicadores Sociales para Venezuela (Sisov).

El balance positivo de estos indicadores financieros se empaña con las denuncias de corrupción en el IVSS que implicaron la intervención de la Caja Regional Capital, su suspensión por dos meses y la detención de cinco funcionarios/as. Las denuncias dan cuenta de mafias internas que presuntamente están implicadas en el cobro de comisiones a los proveedores de equipos médicos y por adelanto de pensiones y solvencias⁴⁷. Dentro de las medidas asumidas se extendieron las auditorías a las otras 44 cajas regionales del IVSS⁴⁸.

45. Para mayor información ver PROVEA: Informe Anual Octubre 2006-Septiembre 2007. Pág. 195.

46. Expresa la cantidad de recursos públicos monetarios, en términos de bienes y servicios, destinados a la Seguridad Social en un año determinado.

47. Ana Díaz, *El Nacional*, 02.04.08, pág. 2.

48. Suhelis Tehero: Paralizan trámites de empresas la caja regional del IVSS. *El Universal*, 17.04.08, pág. 1-14.

