

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**

Durante el presente período se produjeron algunas medidas tendentes a incrementar la población pensionada y jubilada del país. Una de ellas fue el decreto 8.694¹, dictado por el Ejecutivo Nacional para incorporar un mayor número de personas beneficiarias tanto de las pensiones por vejez como de las otras indemnizaciones previstas en las contingencias amparadas por la Ley del Seguro Social. Bajo la denominación de Gran Misión En Amor Mayor Venezuela, este decreto se destinó a amparar personas adultas mayores sin capacidad contributiva o en estado de pobreza. El contenido de sus definiciones implica una diferencia respecto a otras políticas públicas en la materia: no se trata de un programa excepcional y temporal. Sin embargo, el sistema de seguridad social de Venezuela sigue muy distante de cumplir con el principio constitucional de la universalidad.

En el caso de la atención a la salud, hubo algunos avances en materia de medicamentos de alto costo y enfermedades de la población. En cuanto a los mandatos de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS), la Asamblea Nacional (AN) continúa en mora al no promulgar las leyes del subsistema de salud y de pensiones. Adicionalmente, la acción ju-

dicial ejercida por PROVEA ante el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), en el caso de la ley de pensiones y con el objeto de lograr el cese a esta omisión legislativa, fue declarada inadmisible². Por otra parte, sigue pendiente materializar la institucionalidad que crea la LOSSS.

Con el incremento relativo de 147.274 personas como nuevas beneficiarias de pensiones por vejez³, Venezuela demuestra durante el período una variación positiva en la cobertura de la seguridad social, al menos en uno de sus aspectos. Esta cifra resulta de sumar la cantidad de personas incorporadas por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), en virtud de haber cumplido los requisitos previstos en la Ley, y el número de nuevas beneficiarias y beneficiarios derivados de la aplicación de los decretos 7041 y 7042⁴. El otorgamiento de la pensión de vejez por haber cumplido los requisitos establecidos en la Ley del Seguro Social equivale a 139.333 personas, mientras que por la aplicación de los decretos 7041 y 7042 la población incorporada es de 7.236 personas. Además, por la aplicación del decreto 8.694⁵, estas acciones del Ejecutivo Nacional lograron masificar de manera extraordinaria y coyuntural la pensión de vejez durante 2012.

1. Decreto N° 8.694 del 08.12.11, publicado en Gaceta Oficial N° 39.819 del 13.12.11.
2. Ver capítulo Derecho a la justicia. En él se encuentra una reseña y análisis detallado de las diferentes acciones efectuadas por PROVEA ante el TSJ y demás instancias nacionales e internacionales, antes y después de este pronunciamiento del máximo tribunal de la República.
3. Diario Últimas Noticias, listados de pensionados y pensionadas, varias páginas, en las ediciones de las fechas siguientes: 25.09.2011; 23.10.11; 20.11.11; 18.12.11; 22.01.12; 19.02.12; 18.03.12; 22.04.12; 22.05.12; 24.06.12; 22.07.12; 20.08.12; 23.09.12; 21.10.12; 18.11.12, y 16.12.12. Las cifras contenidas en la Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y la Seguridad Social (MPPTRASS) correspondiente al último cuatrimestre de 2011 se analizan por separado.
4. Decreto N° 7041 del 30.04.10, publicado en la Gaceta Oficial N° 39.422 del 12.05.10; Decreto N° 7042 del 30.04.10, publicado en la Gaceta Oficial N° 39.414 de la misma fecha. Ambos decretos tienen carácter excepcional y temporal y están dirigidos, respectivamente, a trabajadores y trabajadoras que hubieren desempeñado sus labores en la ciudad, el campo y/o en actividades pesqueras y que no hayan cumplido con los requisitos establecidos en la Ley del Seguro Social para obtener el beneficio de pensión de vejez.
5. Las cifras netas de nuevas personas incorporadas por aplicación de este Decreto se manejan con base a las publicaciones de prensa del IVSS, pues al cierre de la redacción de presente capítulo no se había obtenido la Memoria y Cuenta del MPPTRASS correspondiente a 2012.

PROVEA registró que la población excluida del disfrute de pensiones por vejez se ubicaba en 2.400.000 personas durante el período anterior⁶. Para determinar la cantidad de inclusiones alcanzadas en el lapso al que corresponde el presente Informe se consideró la información publicada por el IVSS en la prensa nacional entre septiembre de 2011 y diciembre de 2012, y la Memoria y Cuenta de 2011 emanada del Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y la Seguridad Social (MPPTRASS). Sin embargo, los datos emitidos por estas fuentes no coinciden. El IVSS no lleva un registro de personas pensionadas que sea confiable, transparente y accesible –al menos en su portal Web–, aunque sí publicó en la prensa nacional listados mensuales con la identidad de las nuevas personas pensionadas. Las cifras indicadas en estos avisos no concuerdan entre sí y tampoco se corresponden con las indicadas en la referida Memoria y Cuenta del MPPTRASS. Según los datos publicados por el IVSS en la prensa nacional, se habría incorporado 6,1% de la población con derecho a este beneficio⁷, es decir, las 147.274 personas indicadas al inicio del presente capítulo. Pero si se toman los datos de la Memoria y Cuenta del MPPTRASS de 2011, el porcentaje de inclusión es de 8,5%, lo que equivale a 195.721 nuevas personas con pensiones. La información obtenida de las fuentes referidas se resume a continuación, en los cuadros 1 y 2.

Según estas mismas publicaciones del IVSS, la población pensionada por vejez habría crecido en 2012 a un ritmo mayor.

Cuadro N° 1
Nuevas personas pensionadas por vejez
septiembre 2011-diciembre 2012

Fecha de publicación aviso del IVSS	Por cumplir requisitos regulares	Por aplicación del Decreto 7401
25.09.11	11.974	1.401
23.10.11	10.541	1.459
20.11.11	7.997	1.576
18.12.11	8.561	1.402
22.01.12	5.795	No hay datos
19.02.12	5.751	708
18.03.12	6.567	690
22.04.12	11.413	No hay datos
22.05.12	11.514	No hay datos
24.06.12	7.143	705
22.07.12	8.071	No hay datos
20.08.12	8.144	No hay datos
23.09.12	9.619	No hay datos
21.10.12	8.602	No hay datos
18.11.12	8.916	No hay datos
16.12.12	8.722	No hay datos

Fuente: Listados publicados por el IVSS en el diario Últimas Noticias⁸.

Estos datos del IVSS difícilmente pueden ser auditados. Tampoco es factible verificar la certeza de las diferentes cifras que presentó el presidente del IVSS en distintas declaraciones de prensa ofrecidas a lo largo del período. Adicionalmente, diversos voceros y voceras de varios organismos involucrados en la implementación del registro de personas adultas mayores o en el trámite de pensiones por vejez para cultores populares, en el marco de la ejecución de los decretos 5.316 y 5.370 (Adulto Mayor y Amas de Casa, respectivamente), han

6. PROVEA: Informe anual 2010-2011: “...De la cantidad equivalente a 2.400.000 de personas excluidas, no se alcanzó siquiera 100.00 incorporaciones”.

7. Diario Últimas Noticias, listados de pensionados y pensionadas, varias páginas, en las ediciones de las fechas siguientes: 25.09.11; 23.10.11; 20.11.11; 18.12.11; 22.01.12; 19.02.12; 18.03.12; 22.04.12; 22.05.12; 24.06.12; 22.07.12; 20.08.12; 23.09.12; 21.10.12; 18.11.12, y 16.12.12.

8. Ídem.

Cuadro N° 2
Personas pensionadas por vejez
septiembre 2011-diciembre 2012

Fecha de publicación aviso del IVSS	Por cumplir requisitos regulares	Incremento neto	Por aplicación del Decreto 7401	Incremento neto
25.09.11	1.889.046 (*) ⁹	-	54.395 (*)	-
23.10.11	No hay datos	-	80.789	26.394
20.11.11	1.910.619	21.573	82.365	1.576
18.12.11	1.919.180	8.561	83.767	1.402
22.01.12	2.045.548	12.368	No hay datos	-
19.02.12	2.044.187	1.361	87.625	3.858(**) ¹⁰
18.03.12	2.063.422	19.235	87.229	396
22.04.12	2.080.718	17.296	No hay datos	-
22.05.12	2.111.575	30.857	No hay datos	-
24.06.12	2.172.301	60.726	88.499	1.270 (**)
22.07.12	2.176.602	4.301	No hay datos	-
20.08.12	2.211.975	35.373	No hay datos	-
23.09.12	2.258.447	46.472	No hay datos	-
21.10.12	2.314.272	55.825	No hay datos	-
18.11.12	2.364.305	50.033	No hay datos	-
16.12.112	2.436.306	72.001	No hay datos	-
	Total	435.982	Total	34.896

Fuente: Listados publicados por el IVSS en el diario Últimas Noticias¹¹.

hablado de cantidades disímiles de beneficiarios y beneficiarias, como es el caso del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social (MPPCPS), el Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (MPPEU), el Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (MPPA) y el Ministerio del Poder Popular para la Cultura (MPPC)¹².

La información contenida en la Memoria y Cuenta del MPPTRASS indica que: “Para el año 2011, el Instituto Venezolano de los Segu-

ros Sociales otorgó un total de 195.721 nuevas pensiones, logrando alcanzar para el mes de diciembre un total de 1.916.618 pensionados y pensionadas, que sumando la nómina del mes de enero que se cancela por adelantado en el mes de diciembre alcanza a 1.926.503 pensionados y pensionadas por las diferentes contingencias amparadas por la Ley del Seguro Social, así como por los Decretos 5.316, 5.370, 7.401 y 7.402; con una inversión de Bs. 37.211.039.220,72”¹³.

9. (*) Primera cifra publicada por el IVSS como total de personas pensionadas a nivel nacional y que corresponde al inicio del período del presente Informe. A partir de este mes, sigue una suma sucesiva de nuevas incorporaciones.
10. (**) Se contrastó la cifra con el dato anterior más próximo.
11. Idem.
12. Correo del Orinoco, 11.01.12, pág. 9; 10.02.12, pág. 8; 01.03.12, pág. 9; y El Universal, 01.06.12.
13. MPPTRASS: Memoria y Cuenta 2011, pág. 110.

El siguiente cuadro resume los datos sobre población pensionada, publicados por el MPPTRASS en su Memoria y Cuenta 2011. La información se clasificó de acuerdo al tipo de contingencia cubierta por la Ley del Seguro Social y a los diversos decretos vigentes para otorgamiento de las pensiones en Venezuela¹⁴:

Cuadro N° 3
Personas cubiertas por la seguridad social 2011

Diferentes contingencias amparadas por la Ley del Seguro Social	
Vejez	1.406.230
Invalidez	178.899
Sobrevivencia	213.785
Incapacidad	13.774
Programas excepcionales y temporales	
Decreto 7.401	
Cotizaciones incompletas	84.662
Decreto 7.402	
Campesinos y campesinas	19.805
Decreto 5.316	
Adulto mayor en desamparo	93.950
Decreto 5.370	
Amas de casa adultas mayores	12.974
Convenios bilaterales	6.891

Fuente: Memoria y Cuenta del MPPTRASS¹⁵.

La inversión del IVSS por concepto de amparo a las diferentes contingencias cubiertas por la Ley del Seguro Social, más la aplicación de los decretos 7.401 y 7.402, fue de Bs. 35.805.362.594,56, según la Memoria y Cuenta del MPPTRASS. “*Del mismo modo se dio*

continuidad al Decreto Presidencial N° 5.316, Adulto Mayor, de fecha 30-04-2007, el cual establece un programa excepcional y temporal, a personas venezolanas o extranjeras, mayores de 70 años de edad; manteniendo activos hasta el año 2011 un total de 93.950 beneficiarios a los cuales se les ha cancelado la cantidad total de Bs. 1.141.368.632,21. Igualmente se mantuvo la aplicación del Decreto Presidencial N° 5.370, Ama de Casa, de fecha 30-05-2007, a mujeres mayores de 65 años de edad, venezolanas o extranjeras (con residencia ininterrumpida en el país por un lapso no menor de 10 años), manteniendo activas hasta el año 2011 un total de 12.974 beneficiarias a quienes se les canceló la cantidad de Bs. 264.307.993,95. (...) El Instituto realizó pagos correspondientes a prestaciones dinerarias a corto plazo (indemnizaciones diarias), a un total de 9.008 beneficiarios de prestaciones por incapacidad temporal de tipo ambulatorio, hospitalización, y reposos Pre y Postnatal, a través del sistema de pago directo al beneficiario, con un monto total cancelado de Bs. 31.190.652,40; es importante destacar que los reposos cancelados por hospitalización y ambulatorios se originaron por enfermedad común, maternidad, accidente de trabajo, accidente común y enfermedades”¹⁶.

Por su parte, el MPPCPS, entidad que ha coadyuvado al registro de personas beneficiarias de las pensiones por vejez y por maternidad en la población femenina adolescente¹⁷,

14. En Venezuela existen otros regímenes regulatorios de pensiones por vejez y jubilación establecidos en reglamentos, normas y resoluciones de varios organismos públicos, como el Tribunal Supremo de Justicia, las Universidades, las Fuerza Armada y el Fondo de Pensiones de los empleados públicos. Estos regímenes especiales establecen montos de asignación dineraria muy diferentes en su modo de cálculo y generalmente superior al previsto en la Ley del Seguro Social, cuya base es el salario mínimo nacional. Por eso, una persona pensionada por la Ley del Seguro Social regularmente percibe una cantidad menor que la pensionada a través de un régimen de jubilación proveniente del sector público.

15. MPPTRASS: Memoria y Cuenta 2011, pág. 110.

16. Ídem

17. Correo del Orinoco, 11.01.12, pág. 9, y 10.02.12, pág. 8.

según declaraciones de sus voceros en el estado Anzoátegui, tuvo participación en la ejecución de los planes destinados a brindar seguridad social a la población en el marco de la Gran Misión En Amor Mayor Venezuela y de la Misión Hijos de Venezuela¹⁸. En este sentido es preciso observar que la convergencia desarmonizada de diferentes organismos del Estado en la gestión de los programas y planes tendientes a implementar políticas públicas en materia de seguridad social, cuyos voceros y voceras brindan declaraciones a la prensa en las que exponen una variedad de cifras tanto de personas beneficiarias como de montos presupuestarios invertidos, dificulta el monitoreo y la auditoría de las medidas adoptadas y de las acciones realizadas¹⁹.

Decreto 3.694: Gran Misión En Amor Mayor Venezuela

El Ejecutivo Nacional implementó desde diciembre de 2011 y durante 2012 la Gran Misión En Amor Mayor Venezuela, mediante el Decreto N° 8.694, con Rango, Valor y Fuerza de Ley²⁰, destinado a amparar personas adultas mayores sin capacidad contributiva o en estado de pobreza. De acuerdo al artículo 7° de este decreto, se transfirió al IVSS la nómina de pensiones de vejez que se cancelaba a través del Instituto de los Servicios Sociales (INASS), correspondiente a las 105.600 per-

sonas adultas mayores beneficiarias de la asignación equivalente a 60% del salario mínimo nacional, regulada en el artículo 39 de la Ley de los Servicios Sociales.

El decreto mantiene a su vez la vigencia de los decretos 5.316 y 5.370²¹, destinados a beneficiar a adultos mayores y a amas de casa que no cubran el número mínimo de cotizaciones previstas en la Ley del Seguro Social, y en el último aparte del señalado artículo 7° del decreto se indica el universo beneficiado por el decreto N° 5.316, ubicándolo en 100 mil personas. La transferencia nominal entre organismos incrementa la población pensionada a cargo del IVSS, pero no significa que haya nuevas personas pensionadas. También mediante el Decreto-Ley N° 8.694 se niveló al salario mínimo nacional el monto cancelado por concepto de pensión de vejez asignada a las personas sin capacidad contributiva o en situación de pobreza.

Por ser calificado por el gobierno nacional como uno de los programas con mayor impacto social en el período, especial mención y desarrollo se otorga al análisis de la Gran Misión En Amor Mayor Venezuela dentro de la Memoria y Cuenta del MPPTRASS. Esta política pública de seguridad social incluye la implementación de varias líneas de trabajo²²:

- 1.- Rumbo a la universalidad del derecho a la

18. Decreto N° 8.626 del 22.11.11, publicado en la Gaceta Oficial N° 39.819 del 13.12.11.

19. La totalización del número de personas beneficiarias de las pensiones de vejez se obtuvo sumando las cifras mensuales publicadas por el IVSS en la prensa nacional. Estas cantidades incluían a personas favorecidas por la aplicación del Decreto N° 7.041 como por el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley. El Decreto estableció que serían favorecidas con la pensión de vejez las personas que habiendo cumplido la edad de rigor no hubieren alcanzado el número de 750 aportes, siempre que tuvieran 700 cotizaciones, asumiendo el Estado venezolano la diferencia.

20. Gaceta Oficial N° 39.819 del 14.12.11.

21. Decreto N° 5.316 del 25.04.07, publicado en Gaceta Oficial N° 38.673 del 30.04.07. Decreto N° 5.370, publicado en Gaceta Oficial N° 38.694, del 30.04.07.

22. Decreto N° 8.694 del 08.12.11, publicado en Gaceta Oficial N° 39.819 del 13.12.11.

pensión: destinado a las personas que viven en hogares con ingresos inferiores al salario mínimo nacional; 2.- Programa para facilitar el acceso al sistema financiero, destinado a brindar ventajas preferenciales en programas o misiones dirigidas a la distribución de alimentos, medicinas, bienes o servicios, incluyendo planes turísticos y recreativos, mediante la tarjeta En Amor Mayor Venezuela; 3.- Programa para el turismo social y la recreación; 4.- Programa de valores patrios, para rescatar, identificar y compartir conocimientos, saberes, y 5.- Programa especial de salud con énfasis en la atención de personas que se encuentran en situación de pobreza.

Refiere la Memoria y Cuenta del MPPTRASS que “entre las primeras acciones de la Gran Misión En Amor Mayor Venezuela, relacionadas al programa de trabajo denominado Rumbo a la Universalidad del Derecho a la Pensión, se dio inicio en los estados Miranda, Vargas y Distrito Capital al Registro Nacional de Adultas y Adultos Mayores que viven en hogares cuyos ingresos son inferiores al salario mínimo, el cual contó al 30 de diciembre con 81.095 personas adultas mayores registradas. Para dicho registro se activaron 163 centros de registro y 360 puntos de registro; y que a partir de enero 2012 se hará extensivo al resto de los estados del país”²³.

Según las proyecciones del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), fundamentadas en cifras preliminares del censo 2011, el grupo etario de adultos mayores en Venezuela representa 9% del total de la población, lo que equivale, sólo en 2012, a 2.774.786 personas²⁴. Por lo tanto, existe un

importante número de venezolanos y venezolanas excluidos de la pensión por vejez, que pudiera acrecentarse durante los próximos años dada la prolongación de la expectativa de vida. Ahora bien, si se toman las cifras de personas pensionadas por vejez emanadas de la Memoria y Cuenta del MPTRASS y no las cifras publicadas en la prensa nacional por el IVSS, es decir, si se opta por el número de 195.721 nuevas pensiones de vejez otorgadas en 2011, según el MPPTRASS, y el total nacional manejado por la misma fuente, equivalente a 1.926.503 personas pensionadas para el mismo año; aún faltaría incluir a más de 500 mil personas para alcanzar en términos de cobertura 9% de la población adulta mayor del país actualmente.

Al análisis de este déficit de personas amparadas se debe sumar el ritmo de crecimiento de la Población Económica Activa (PEA), que no es proporcional al aumento del empleo digno en el país. Ello ocasiona la exclusión de un amplio porcentaje de trabajadores y trabajadoras que no cotizan al sistema de seguridad social y la evasión de responsabilidades por parte de entidades de trabajo no registradas o patronos y patronas que incumplen la ley. Estas disparidades afectan el carácter contributivo del sistema de seguridad social, pues disminuye la recaudación por concepto de cotizaciones y aportes patronales, lo que se traduce en una debilidad que afecta su sostenibilidad financiera.

Resulta especialmente vulnerable el mantenimiento de una política de inclusión progresiva respecto a la pensión de vejez y cobertura de otras contingencias, así como la permanencia en el tiempo de las prestaciones dinerarias

23. MPPTRASS: Memoria y Cuenta 2011, pág. 112.

24. Anitza Fréitez, directora del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCAB. En: El Nacional, 27.02.12, pág. C-6.

ya otorgadas mediante programas excepcionales o temporales cuya administración queda a cargo del IVSS. La seguridad social venezolana tiene su principal fuente de financiamiento en la renta petrolera, y de allí que la promoción del principio de solidaridad intergeneracional, la transparencia en el manejo de sus fondos y la progresividad de sus beneficios no cuentan con una garantía estable.

Legislación

A pesar de que el Gobierno alcanzó un aumento relativo en pensiones de vejez, ello no responde a la implementación de una legislación coherente, que articule y mejore la variedad de decretos y de regímenes especiales existentes en el sector público para otorgar esta prestación. Por lo tanto, el aumento parcial del número de personas que disfrutan pensiones de vejez en Venezuela tiene el riesgo de no brindar estabilidad y progresividad al disfrute de este derecho. De hecho, desde 2002 Venezuela tiene pendiente la promulgación de una ley reguladora del subsistema de pensiones y que eficazmente garantice la cobertura de la seguridad social a las diferentes contingencias establecidas en el artículo 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV). El aumento relativo de la población pensionada en 2012 por vía de decretos presidenciales pudiese estar relacionado con la circunstancia de la realización de dos procesos electorales en el mismo año, uno para escoger al Presidente de la República y el otro, a los gobernadores de Estado.

Al menos desde 2006, el trámite y otorgamiento de las pensiones de vejez y de otras asignaciones a las que tiene derecho la pobla-

ción conforme a lo establecido en el artículo 86 de la C RBV han contado con la sucesiva promulgación de decretos dictados por el Ejecutivo Nacional, mientras la AN mantiene la omisión legislativa del Régimen Prestacional de Pensiones ordenado por la LOSSS hace más de una década. A continuación una sinopsis de los decretos dictados:

Inconstitucionalidad por omisión legislativa del Régimen Prestacional de Pensiones

Se desarrollaron durante el período y bajo los parámetros del litigio estratégico en derechos humanos, una serie de acciones de exigibilidad y otras de carácter judicial para lograr un pronunciamiento oportuno por parte del TSJ en la causa que cursaba en la Sala Constitucional desde el 27.05.10, cuando PROVEA presentó un recurso por inconstitucionalidad en virtud de la mora legislativa de la AN para legislar sobre el Régimen Prestacional de Pensiones²⁵. La inactividad del máximo tribunal del país por más de dos años en relación a pronunciarse sobre la admisibilidad de este recurso representa un retraso judicial injustificado y la vulneración del derecho de acceso a la justicia.

PROVEA ejerció además una acción de amparo contra el retardo de la Sala Constitucional del TSJ, que fue presentado el 01.02.12. En este caso, la mencionada Sala del TSJ decidió el 19.03.12, con ponencia del magistrado Arcadio Delgado Rosales, con base al siguiente argumento: “*No es posible el ejercicio de la acción de amparo constitucional contra las decisiones u omisiones del Tribunal Supremo de Justicia*” y en consecuencia, se declaró sin lugar la acción de amparo constitucional²⁶.

25. Expediente N° 2010-0530 según la nomenclatura de la Sala Constitucional.

26. Véase texto completo de la sentencia recaída en el expediente 12-01699, contentivo de la causa de amparo constitucional intentado por PROVEA. TSJ [en línea] <<http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Marzo/326-19312-2012-12-0169.html>> Consulta del 27.02.13.

**Cuadro N° 4
Decretos reguladores del acceso a la pensión de vejez y otras asignaciones por seguridad Social**

Decreto	Fecha	Gaceta Oficial	Objeto
4.269	06.02.06	38.377 del 10.02.06	Establecer un programa excepcional y temporal para garantizar el disfrute de las pensiones por vejez a cargo del IVSS a asegurados con 60 años y a aseguradas con 55 años de edad, y que tengan acreditadas 700 cotizaciones, asumiendo el Estado el aporte correspondiente hasta alcanzar el número mínimo de cotizaciones exigidas por la Ley de Seguro Social.
5.316	25.04.07	38.673 del 30.04.07	Establecer un programa excepcional y temporal para que el MPPTRASS y el Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social, a través de sus entes adscritos, conjunta y coordinadamente, registre, califique y certifique a 100 mil personas, venezolanas o extranjeras, mayores de 70 años de edad, residentes en el territorio nacional y que se encuentren en situación de desamparo familiar, carencia de medios de subsistencia, habitación, discapacidad diagnosticada, dependencia de otra persona con escasos recursos económicos o que sea jefe o jefa de familia en estado de necesidad, a fin de otorgarles una asignación pecuniaria periódica equivalente a 60% del salario mínimo nacional, mientras el estado de necesidad perdure
5.370	30.05.07	38.694 del 30.05.07	Establecer un programa excepcional y temporal para que el IVSS identifique y registre en su nómina de asegurados, a 50 mil mujeres mayores de 65 años de edad, venezolanas que vivan en el territorio nacional o extranjeras con residencia ininterrumpida en el país por un lapso no menor de diez (10) años, dedicadas a oficios del hogar, desprovistas de atención y protección familiar, carentes de vivienda propia, que presenten algún impedimento físico que limite su actividad cotidiana, con dependencia económica de otra persona o que sean sostén del hogar y con personas bajo su dependencia.
8.694	08.12.11	39.819 del 13.11.11	Amparar de manera permanente a personas adultas mayores sin capacidad contributiva o en estado de pobreza; transferir al IVSS la nómina de pensiones de vejez que cancela el INASS, que incluye las 105.600 personas adultas mayores beneficiarias de la asignación equivalente a 60% del salario mínimo nacional, regulada en el artículo 39 de la Ley de los Servicios Sociales (decreto 5.316); mantener la vigencia de los decretos 5.316 y 5.370, nivelando al salario mínimo nacional el monto cancelado por concepto de pensión de vejez asignada a las personas adultas mayores sin capacidad contributiva o en situación de pobreza.

Posteriormente, el 28.05.12, PROVEA realizó una acción de protesta frente a la sede del TSJ para exigir de los magistrados, especialmente de la Sala Constitucional, un pronunciamiento sobre la causa. Esta actividad, organizada bajo el lema de “Cumpleaños infeliz”, tuvo una amplia cobertura mediática a nivel nacional, lo que permitió denunciar la lentitud del sistema de administración de justicia venezolano en este tipo de casos que involucran el derecho humano de millones de personas²⁷. Luego, el 19.09.12, PROVEA interpuso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) una denuncia contra el TSJ por su violación del derecho a la justicia efectiva ante la falta de pronunciamiento respecto a la acción por omisión legislativa y por no amparar a la población frente a los abusos de otras instancias del Poder Público, especialmente la AN. PROVEA en su escrito a la CIDH expresó que por parte del Estado se había producido “*la violación de los derechos humanos a las garantías judiciales de un plazo razonable en atención al debido proceso, la protección judicial efectiva y derecho a contar con una decisión fundada sobre el fondo del asunto, reconocidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)*”. Igualmente argumentó “*la violación de las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos, en los términos pautados por los artículos 1.1 y 2 de la misma Convención, violaciones producidas antes que la República Bolivariana de Venezuela iniciara el trámite de denuncia de la Convención*”²⁸.

Finalmente, el 19.12.12, con ponencia de la magistrada Luisa Estella Morales Lamuño,

el TSJ se pronunció declarando el decaimiento del objeto de la acción intentada, “*...lo que hace inoficioso darle trámite a la presente causa*”. Esta decisión se sustenta en los decretos 8.921 y 8.922, publicados en la Gaceta Oficial N° 39.912, del 30.04.12, que son actos del Ejecutivo Nacional dictados dos años después de la demanda de omisión legislativa. En su decisión, el TSJ señaló que “*en efecto, la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, crea el Régimen Prestacional de Pensiones y otras Asignaciones Económicas, el cual tiene como propósito (...) garantizar a las personas contribuyentes, las prestaciones dinerarias que le correspondan, de acuerdo a las contingencias amparadas por este Régimen y conforme a los términos, condiciones y alcances previstos en esta Ley y demás leyes que las regulan*’ (ex artículo 61 de la Ley Orgánica mencionada). De tal forma que, la Asamblea Nacional fijó en dicha Ley Orgánica los aspectos medulares de ese régimen Prestacional y la estructura orgánica encargada de ejecutar tales competencias (Vid. Artículos 61 al 78 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social). Sin embargo, los aspectos concretos de este subsistema, cuentan con una regulación específica dictada, no por la Asamblea Nacional, sino por el ciudadano Presidente de la República, quien legisló sobre lo peticionado. En atención a ello, hay que considerar que las normas con fuerza, valor y rango de ley, según sea el caso, dictadas por el Poder Ejecutivo en ejercicio de la facultad legislativa delegada, constituyen, al igual que las normas dictadas por el órgano del Poder Público Nacional titular de la potestad legislativa (Asamblea Nacional), mandatos jurídicos subordinados a las normas y principios constitucionales y,

27. <<http://centraldenoticiavenezuela.blogspot.com/2012/02/provea-el-tsj-debe-pronunciarse-sobre.html>> Consulta del 27.02.13.

28. Escrito presentado por PROVEA ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

por tanto, tienen igual valor normativo que la ley en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico (Vid. Sentencia de esta Sala Constitucional N° 840 del 19 de junio de 2012, caso: José Rafael García García). De este modo, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Seguro Social, establece concretamente las condiciones y requisitos de edad y de servicio, semanas cotizadas, así como la base de cálculo del monto de la pensión de jubilación o de vejez correspondientes, en sus artículos 27, 28, 29, 30 y 31, que, como se insiste, dota de operatividad legal el derecho a la pensión de jubilación o vejez, previsto en el artículo 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Otros aspectos complementarios de la pensión de vejez son recogidos en el Decreto N° 8.922, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento General de la Ley del Seguro Social, cuyos artículos 162 y 163 regulan lo concerniente al otorgamiento de la pensión de vejez extraordinaria –en casos en los cuales no se cumpla con las condiciones de edad y tiempo de servicio, pero que el asegurado cumpla con sus labores en un lugar insalubre o que causen una vejez prematura– y el reajuste de la misma”²⁹.

Lamentablemente, los Magistrados de la Sala no se informaron en detalle sobre el contenido de los decretos 8.921 y 8.922, ya que si bien introducen una reforma parcial a la Ley del Seguro Social y su Reglamento General, tal modificación no se refiere al régimen prestacional de pensiones ni a los artículos citados en la sentencia. Muy por el contrario. En el caso del decreto 8.921, versa sobre la reforma de los artículos 6° y 7° de la Ley del Seguro Social para

reducir el número de semanas cotizadas que se toman en cuenta para calcular el aporte mensual que deben hacer al IVSS los y las trabajadoras que dejen de prestar servicios bajo relación de dependencia con una entidad de trabajo, patrono o patrona, y se acojan a la modalidad de continuidad facultativa. Por su parte, el decreto 8.922 reforma los artículos 7° y 8° del Reglamento General de la Ley del Seguro Social para incorporar nuevas condiciones de afiliación al IVSS, para los trabajadores y trabajadoras no dependientes, que consisten en determinar el monto equivalente a 13% de su remuneración, como cotización mensual. Lo que sí resulta novedoso es que el nuevo artículo 8° del Reglamento consagra la posibilidad de afiliarse al IVSS para los trabajadores y trabajadoras que prestan servicios en asociaciones cooperativas, entidades gremiales y organizaciones sociales, y fija el régimen de cotización en 9% para la figura legal que asume la condición de empleador y 4% para el trabajador o trabajadora. La innovación de esta reforma puntual es la inclusión de cooperativas y organizaciones sociales como entidades de trabajo con obligaciones similares a la figura del empleador respecto de sus trabajadoras y trabajadoras.

Sigue pendiente para la AN la promulgación de una legislación que organice la institucionalidad del sistema de la seguridad social, y que articule y desarrolle los derechos establecidos en el artículo 86 de la CRBV, superando la dispersión que caracteriza las políticas públicas materializadas a partir justamente de decretos como los analizados en el Cuadro N° 4 del presente capítulo, que sí guardan relación con el régimen prestacional de pensiones pero que han sido manejados de una forma

29. Véase el texto completo de la sentencia recaída en el Expediente N° 10-0530, contenido de la causa por omisión legislativa de la AN respecto al régimen prestacional de pensiones. TSJ [en línea] <<http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1770-191212-2012-10-0530.html>>

discrecional y selectiva por parte del Ejecutivo Nacional, hecho que conspira contra la posibilidad de garantizar la estabilidad y progresividad en el disfrute del derecho.

Previo a la decisión de la Sala Constitucional, el 05.12.12, PROVEA también acudió ante el Poder Moral Republicano –presidido para ese momento por Gabriela Ramírez, Defensora del Pueblo–, a objeto de solicitar una investigación a la Magistrada Presidenta de la Sala Constitucional del TSJ, Luisa Estela Morales Lamuño, en virtud del retardo judicial y la falta de pronunciamiento respecto a la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa del régimen prestacional de pensiones. Para el momento de redacción del presente Informe se esperaba aún pronunciamiento del Poder Moral.

Institucionalidad del Seguro Social

Respecto a la atención integral gratuita y universal en hospitales y ambulatorios del IVSS, la Memoria y Cuenta del MPPTRASS informa que se realizaron 12.092.891 consultas médicas durante 2011, distribuidas a razón de 6.134.518 consultas ambulatorias y 5.865.827 consultas hospitalarias. Igualmente, la Memoria refiere que se brindó asistencia a un total de 743.202 pacientes que padecen diversas enfermedades catastróficas, tales como cáncer, esclerosis, artritis, déficit hormonal de crecimiento, anemias, insuficiencia renal, hepatitis y Gaucher. A estas personas se les proporcionaron 22.327 unidades de medicamentos en forma gratuita, con una inversión de Bs. 5.215.723.130.

En el período se prosiguió e incrementó parcialmente el Programa de Medicamentos de Alto Costo y Alto Valor Terapéutico, instalándose en Caracas y en el estado Zulia,

sendas farmacias para distribuir medicamentos para afecciones de alto riesgo, mientras se mantuvo el plan de abastecimiento desarrollado a través de la red de farmacias del IVSS, con 61 establecimientos ubicados en hospitales y ambulatorios adscritos al organismo, en los estados Miranda, Vargas, Aragua, Barinas, Bolívar, Carabobo, Cojedes, Falcón, Guárico, Monagas, Nueva Esparta, Táchira, Trujillo, Yaracuy y Zulia. Así mismo, el IVSS ejecutó programas de salud que se traducen en la atención de un promedio mensual de 11.274 pacientes con insuficiencia renal crónica, en las 91 unidades extrahospitalarias con las que cuenta el IVSS en el territorio nacional.

Adicionalmente, la Memoria y Cuenta del MPTRASS informa que la atención médica también se brindó a través de 17 unidades que pertenecen a diferentes fundaciones y asociaciones, 17 unidades de hemodiálisis intrahospitalarias y 14 unidades adscritas al Ministerio del Poder Popular para la Salud (MPPS). Desde el punto de vista de la población beneficiaria, la Memoria del órgano rector del trabajo y la seguridad social indica que el IVSS brindó atención a “1.680 pacientes (promedio mensual) con discapacidades físicas, cognitivas, visuales y auditivas que requieren educación especial, a través de las 22 Unidades Educativas que mantienen convenios con el Instituto (...) 4.114 pacientes (promedio mensual) geriátricos, custodiables, psiquiátricos y HIV, que se encuentran en las 67 Unidades Socio Asistenciales que mantienen convenios con el Instituto”³⁰. En cuanto a la infraestructura, la Memoria refiere que para optimizar la operatividad de los ambulatorios, hospitales, centros de educación inicial y oficinas administrativas adscritas al Instituto se ejecutaron “376 obras y 800 mantenimientos”³¹.

30. MPPTRASS: Memoria y Cuenta 2011.

31. Ídem.

Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo

En cuanto al sistema de prevención y protección en materia de salud y seguridad laborales, el MPPTRASS indicó que en 2011 se crearon 8.728 nuevos Comités de Salud y Seguridad Laboral, para un total de 52.153 comités registrados a nivel nacional. Por su parte, se registra la elección de 29.146 nuevos delegados de prevención alcanzando una cifra total consolidada de 169.744 delegados a nivel nacional.

Con respecto a la protección especial a los derechos de los trabajadores y trabajadoras agrícolas, la Memoria y Cuenta del MPPTRASS indica avances en la institucionalización del Plan de Inspección Integral Agrario (PIIA), la atención a 11.429 trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en 528 Unidades Productivas Agrarias. Según la fuente, la

implantación de este plan posibilita detectar, corregir y/o establecer ordenamientos para la corrección de incumplimientos en las condiciones de trabajo, de seguridad y salud laborales, y de las normativas de seguridad social.

Respecto a los componentes de la seguridad social asociados a la concepción del uso productivo del tiempo libre y al descanso, el MPPTRASS registra un fortalecimiento de los servicios turísticos, recreacionales y deportivos, debido a la atención de 1.916.165 trabajadores y trabajadoras, incluyendo sus familias, mediante planes culturales, deportivos y recreativos de turismo social en las instalaciones hoteleras del Instituto Nacional de Recreación y Turismo (INCRET), con los que se benefició a 5.562 hijos e hijas de trabajadores, trabajadoras, comunidades y refugiados, específicamente del estado Vargas, con 11 planes vacacionales.

Casos en organismos internacionales

Hasta la entrega del presente Informe, PROVEA mantiene cuatro casos ante el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, por afectación al derecho a la seguridad social. Durante este período PROVEA ha intercambiado comunicaciones con la CIDH orientadas a avanzar en la resolución de los casos, a saber: jubilados y pensionados de Viasa, jubilados del Ministerio de Educación y jubilados de la CANTV. Así mismo, la petición relacionada con la omisión legislativa de la AN para dictar la Ley de Pensiones.

Tal y como se refleja en Informes anteriores, en el caso de jubilados y pensionados de Viasa el Estado viene cumpliendo

lo fundamental del Acuerdo Amistoso, que es el pago de las pensiones de jubilación. Sin embargo, persiste el incumplimiento de otros compromisos asumidos, los cuales no poseen carácter económico. Ello dificulta la posibilidad de llegar a una solución amistosa. En este sentido, recordamos: 1) El reconocimiento público del Estado venezolano, a través de un remitido en un diario de circulación nacional, sobre su responsabilidad internacional por haber violado a las personas jubiladas de la empresa Venezolana Internacional de Aviación Sociedad Anónima (Viasa) los derechos de propiedad privada, seguridad social y protección judicial establecidos en la Convención Americana y en la Declaración Americana; 2) 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, en reconocimiento a la perseverancia de las personas jubiladas en la lucha por sus derechos, y 3) 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. Para tal fin, PROVEA dirigió comunicaciones a la Secretaría de la CIDH para que conmine al Estado, a través de la Cancillería, a honrar los acuerdos suscritos en el marco de la CADH.

En el caso de los jubilados del Ministerio de Educación, existe un retardo injustificado por parte la CIDH para decidir la solicitud de PROVEA sobre un pronunciamiento de admisibilidad y fondo del asunto, que remede la dilación desde 2006. Por su parte, la

representación del Estado venezolano ante el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos tampoco ha contribuido para adelantar una solución por mecanismos de conciliación, a pesar de la reiterada solicitud de los peticionarios. Su actuación se ha limitado a consignar copias de las planillas donde aparecen jubilados cobrando unos montos por concepto de jubilación, ignorando el contenido principal de la petición. El Estado venezolano no ha expresado ninguna voluntad para adelantar un diálogo que permita explorar un acuerdo amistoso en el caso. El caso se mantiene en estado de trámite a la espera de pronunciamiento de admisibilidad o inadmisibilidad por parte de la CIDH.

Jubilados CANTV. La petición presentada por los jubilados de la CANTV en 2009 se mantiene en estado de trámite a la espera de pronunciamiento de admisibilidad o inadmisibilidad por parte de la CIDH. El Estado venezolano no ha expresado ninguna voluntad para adelantar un diálogo que permita explorar un acuerdo amistoso en el caso.

