

El sistema de seguridad social venezolano y la teoría del servicio público. Lineamientos principales

Rivas T., Frank E.

Recibido: 15-05-2011 - Revisado: 01-11-2011 - Aceptado: 27-01-2012

Rivas T., Frank E.
Abogado
Doctor en Ciencias Sociales
Universidad de Los Andes, Venezuela
frankrivas@ula.ve.

Esta investigación de tipo documental tiene como objetivo principal delinear de una manera descriptiva la estructura actual del sistema de seguridad social en Venezuela. Asimismo, contrasta la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social con la teoría del servicio público relacionada íntimamente con el derecho administrativo, macro teoría que sirve de referencia conceptual para el análisis de la prestación de la seguridad social como servicio público por parte del Estado venezolano. Una vez que se realiza el diálogo con los autores citados, en las consideraciones finales logran destacarse dos ideas fundamentales, la primera se relaciona con la naturaleza jurídica de la actividad estatal que materializa los actos administrativos que conforman la prestación de la seguridad social y, la segunda la característica nominativa de algunas leyes venezolanas que imposibilitan al ciudadano de acceder a la justicia de manera directa, por cuanto no se han desarrollado los canales legales necesarios para hacerlo.

Palabras clave: Seguridad social, derecho del trabajo, servicio público.

RESUMEN

This documentary research aims at describing the current social security system structure in Venezuela. Also, a comparison between the Organic Law of Social Security System and the utility theory, closely linked to administrative law, is made. This macro theory provides a conceptual reference for analyzing the social security benefits as a public service. Once the discussion among the authors is given, two main ideas appear in the final considerations, the first one is related to the legal nature of the governmental activity that involves administrative acts which include the social security benefits, and the second one is related to a distinctive nominative of some Venezuelan laws that do not allow citizens to reach justice directly, since no legal means have been defined.
Keywords: Social Security, Labor law, Public service.

ABSTRACT

1. Consideraciones generales

El derecho público a través del derecho administrativo, y la propia Constitución Nacional (Derecho Constitucional, Procesal Constitucional, Derecho Humanos, Procesal Administrativo) y su interrelación con los hechos políticos, económicos, sociales y culturales, han sido el punto de partida necesario para la interpretación de los institutos de la seguridad social relacionados con la administración de servicios públicos en sus diferentes formas de presentación, entre ellas las pensiones, jubilaciones, vivienda, salud, paro forzoso, viudedad, orfandad, entre otros.

En este sentido, se tiene que al momento de ubicar la naturaleza jurídica de la seguridad social, calificada como servicio público y, en consecuencia de la manera cómo han de interpretarse las normas de contenido jurídico, que regulan su situación dentro de una esfera definida del derecho bien sea público o privado, deben tomarse en cuenta una multiplicidad de factores de orden jurídico, económico, político, social y hasta cultural. Tomando estos factores se hace evidente que la seguridad social se vincula al derecho público quien tiene como sujeto principal al Estado que es el que debe, por obligación y haciendo valer su poder imperativo, intervenir mediante la actividad administrativa para cumplir con la satisfacción de las necesidades colectivas.

Tal multiplicidad de normas se conjugan para dar forma a la necesaria regulación exigida para las iniciativas jurídicas y a la representación de las ideas; constituyendo la razón del porqué se

discute la naturaleza jurídica de la seguridad social o como se conoce en otras latitudes como el *derecho de los servicios públicos*, por lo que se afirma su naturaleza jurídica de derecho público. En este aspecto, el derecho del trabajo cumple un papel fundamental, ya que se hace evidente lo social en su naturaleza jurídica, vista la preponderancia que tiene esta rama del derecho en la protección del ser humano cuando el trabajador presta sus servicios de manera subordinada o por cuenta ajena. Estas máximas constituyen las premisas fundamentales que se desarrollaran a lo largo de la presente investigación.

1.1. La seguridad social en el derecho del trabajo y como servicio público

En este segmento, se abordará, de manera general, la relación teórica entre seguridad social, servicio público y derecho del trabajo. En este sentido, cabe mencionar que en la doctrina del derecho administrativo, no es fácil definir servicio público, todo lo contrario, reviste una complejidad que lleva inmerso lo heterogéneo de su concepción. En otras ciencias sociales, por ejemplo, como la filosofía y el derecho, los términos son depurados antes de ser utilizados "doctrinal, dogmática o pragmáticamente", en tanto que en el derecho administrativo se usa la expresión servicio público sin definir el concepto o las actividades que pueden ser consideradas como tales. Es por esto, que la comprensión de servicio público no ha alcanzado su cenit, por el contrario, constituye una idea infiere, en constante evolución, hoy día inconclusa, ya que ni la legislación da una definición uniforme, ni la doctrina ha sabido extraer aquellos elementos comunes a todo cuanto en la pródiga legislación administrativa aparece definido o definible como un servicio público (Villar Ezcurra, J., 1980).

En cuanto a la relación existente entre seguridad social con servicio público hay dos tendencias, una que afirma que las dos conforman una sola disciplina y otra que dice que por ser ambas disciplinas, -derecho administrativo y seguridad social- derechos en constante evolución, representan actualmente ciencias o ramas del derecho independientes una de la otra, incluso la seguridad social separada del derecho del trabajo. En este sentido, según Manuel Alonso Olea (1998), son muchos los doctrinarios quienes

afirman que la seguridad social es una parte que parece tan clara y netamente diferenciada de las demás que acostumbran a formar parte de un tratado del derecho del trabajo, que no existe una razón realmente sustancial para que esté comprendida en el mismo; y también tendría abundantes partidarios la tesis de que la regulación positiva de la seguridad social ha tenido siempre o, cuando menos, ha alcanzado en la época contemporánea una tal sustantividad e independencia que no parece se la pueda considerar ya como una parte de la regulación de las condiciones de trabajo. Finalmente, la seguridad social en nada se diferencia hoy en sus principales caracteres de cualquier otro servicio público y, por consiguiente, su emplazamiento propio está en un tratado de derecho administrativo.

En este sentido, Ruiz Moreno (2008), sostiene que el debate académico ha estado siempre presente, y se han defendido a ultranza ambas posturas e incluso otras más extravagantes, las que de plano pretenden insertar a la seguridad social dentro de distintas ramas del ordenamiento jurídico, aduciendo por ejemplo que se halla dentro del ámbito y radio de acción del derecho administrativo, aunque el precitado autor sostenga que no es así¹.

Agrega el precitado autor, que el punto estará siempre sujeto más bien a debate académico, más no práctico, pues cabe añadir que en realidad el *derecho de la seguridad social* existe en todas las naciones de una u otra forma. El derecho del trabajo y la seguridad social nacieron juntos, sin llegar a ser siameses, por ejemplo, en el derecho constitucional mexicano; hermanados por la misma matriz, convivieron algún tiempo juntos como buenos vecinos quizá porque el legislador secundario federal no tenía todavía muy madura la idea y creyó que la previsión social podía recargarse íntegra o hasta subsumirse en la seguridad social. Pero

¹ La tesis de que la seguridad social es un servicio público se encuentra muy extendida. (PÉREZ BOTIJA, Eugenio: *La seguridad social como servicio público*, Madrid, 1954) y ha sido utilizada, también, para definir los seguros sociales; LABAÑA comienza la definición de los mismos diciendo que «entendemos por seguro social aquella institución del mundo del Derecho cuya realización constituye el desempeño de un servicio público... (LABAÑA Y LECINA, Manuel: *Apuntes para la determinación de un concepto de seguro social*, en «Moneda y Crédito», mím. 12). Y la materia forma, efectivamente, parte, en ocasiones, de los tratados de Derecho Administrativo (Vid., por ejemplo, el de GASCÓN Y MARÍN, José; 10, 11, 15 y 16, cap. XIII, vol. II; y I de ORLANDO, IV, I, dedicado a *Le assicurazioni sociale*, a cargo de DE VALLES).

al paso del tiempo sucede que, ni se desarrollaron igual y cada uno ha debido tomar su propio camino, asumiendo sus propias figuras y regulaciones.

En este orden de ideas, Néstor de Buen Lozano (2006, p. 462), señala que: “Una deformación antigua de los conceptos han asociado históricamente al Derecho del Trabajo con el Derecho de la Seguridad Social”. Agrega Ruiz Moreno (2008), que los planes de estudio de las universidades suelen colocarlos juntos, a veces en la compañía comprometedor del derecho burocrático, en una especie de síntesis de lo más importante del derecho social. Por el mismo motivo se ha considerado, por supuesto que sin razón, que ser laboralista lleva en sí mismo el germen de la especialidad de la seguridad social. Nada más falso, afirma de Buen Lozano.

Frente a ello, responde Alonso Olea (1998), está el hecho de que la seguridad social continúa aún formando parte de tratados y cursos de derecho del trabajo, y respecto a esto están las circunstancias, aún mucho más relevantes, de que: 1) Normas que siempre se ha pensado eran típicas de derecho del trabajo—pactos colectivos y reglamentaciones de trabajo—regulen materias de seguridad social; 2) La gestión administrativa de ésta continúa conferida en numerosas ocasiones a los mismos organismos que tienen a su cargo la regulación de las condiciones de trabajo, o a instituciones colocadas bajo la dependencia directa precisamente de aquéllos; 3) Los conflictos surgidos en materia de seguridad social, cuando se formalizan ante un tercero para ser por éste dirimidos, continúan atribuidos para su decisión a los mismos organismos jurisdiccionales que entienden en los conflictos de trabajo; y, 4) Las alusiones al trabajo en general, o específicamente, al trabajo por cuenta ajena; aparecen continuamente, a tal punto, que el conocimiento previo de las normas reguladoras de aquéllos resulta imprescindible, si es que las de seguridad social quieren ser resueltas.

Es así, como la diatriba se presenta en que han de ser planteadas dos premisas: 1) La seguridad social puede ser contemplada como una disciplina jurídica autónoma o independiente. Y, en el supuesto de que la solución sea negativa, 2) En qué disciplina jurídica—derecho administrativo o derecho del trabajo—debe ser encuadrada la seguridad social.

Las dos decisiones que sucesivamente hayan de adoptarse requieren que se sepa primero a qué se llama seguridad social; y esto exige, a su vez, determinar cuál ha sido el origen y desarrollo del conjunto de instituciones que hoy forman su contenido, pues el sentido de muchas de ellas es incomprensible sin la referencia a sus antecedentes históricos (Olea, 1998, p. 226).

Para ello, es conveniente situarse en el momento en que comienzan a generalizarse los hechos determinantes de la existencia del derecho del trabajo, esto es, en los inicios de la Revolución Industrial, aunque la referencia a las épocas anteriores, por lo expresiva, sea en algunos momentos necesaria. Como también requiere tal decisión, destaca Ruiz Moreno (2008, p. 131), "que el problema es por demás arduo, que se precise de algún modo en qué sentido se habla de la autonomía de una disciplina jurídica o qué es lo que se quiere expresar cuando respecto de una disciplina jurídica se dice que es autónoma". Problema, además, que es preciso plantear con alguna generalidad, puesto que no sólo surge respecto de un hipotético derecho de seguridad social, sino también, lógicamente, respecto de los propios derechos administrativo y del trabajo.

Agrega, Ruiz Moreno (2008, p. 148), que esto es así porque "al evolucionar la sociedad, paralelamente evolucionó también la ciencia jurídica", resultando claro que ahora se tiene una concepción muy distinta de la seguridad social; lo cual viene a confirmar el impresionante avance logrado en esta área, e históricamente *resulta útil para afirmar ahora la completa autonomía entre ambos derechos: El laboral y el de la seguridad social*, no obstante su permanente interrelación al ser los trabajadores subordinados o dependientes el principal grupo social sujeto de aseguramiento obligatorio.

Si bien los fines de la seguridad social no son los mismos que los del derecho del trabajo, ambos se destacan por su carácter protector y por garantizar determinado nivel de subsistencia a las personas. Por lo tanto, el derecho de la seguridad social tiene un sujeto más amplio que el derecho del trabajo, ya que no sólo abarca a los trabajadores dependientes, sino que protege, además, a los autónomos y a los desempleados. Es decir que los *beneficiarios*

de la seguridad social son todos los hombres, y su objeto es amparar las necesidades que dificultan su bienestar.

1.2. Los servicios públicos

Cuando se menciona que «son actividades, entidades u órganos públicos o privados» se refiere esta expresión a los servicios públicos, en sentido material; vale decir, toda tarea asumida por una entidad pública, bien se trate de la República, el Distrito Capital, los estados, los Municipios y los Distritos Metropolitanos -personas jurídicas de derecho público de carácter territorial- o prestados a través de entes descentralizados funcionalmente: institutos autónomos, empresas del Estado, fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado (entes no territoriales). No obstante, cabe decir que el servicio público también puede ser prestado por particulares conforme al orden jurídico de un estado-nación determinado.

Considera Araujo Juárez (1993) que ante la dificultad de la doctrina científica de llegar a una definición clara de servicio público, este concepto gira en torno a tres elementos:

Un elemento orgánico que también se puede denominar subjetivo, la titularidad que corresponde al poder público, quien es responsable de la prestación del servicio; un elemento material, objetivo o sustancial que es el interés general que persigue per se todo servicio público; un elemento formal o normativo, constituido por el régimen jurídico exorbitante del derecho privado (Pp. 21-23).

Estando frente a estas tres condiciones se pudiera asumir la existencia de un servicio público.

Igualmente en Venezuela, se concibe por servicio público, en sentido orgánico, la creación de una dependencia administrativa dentro de la estructura del Estado o de la administración pública para satisfacer determinadas necesidades de interés colectivo o público. A esta afirmación se contrae lo dispuesto en el artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela [CRBV, (1999)] – Numerales 8, 20, y 24 en concatenación con el artículo 196 de la CRBV – Numeral 6: Atribuciones de la comisión delegada “autorizar al ejecutivo nacional por el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes para crear, modificar

o suspender servicios públicos en caso de urgencia comprobada". La definición del acto administrativo se realiza con base en el criterio orgánico y material. Esta es la discreción para diferenciarlo de los otros actos jurídicos, dictados por los distintos entes estatales bien sean legislativos del poder moral o electoral. El criterio orgánico considera el acto administrativo como toda declaración emanada de los órganos de la administración y que tiene por objeto producir efectos de derecho, colectivos o individuales. El criterio material considera al acto administrativo como aquella manifestación de voluntad realizada por la autoridad pública actuando en ejercicio de la función administrativa.

Por tanto, se puede afirmar, entonces, que un servicio público es un servicio brindado por determinada entidad (usualmente el Estado), destinado primordialmente a satisfacer las necesidades de la comunidad o sociedad donde éstos se llevan a cabo. Por lo general, los servicios públicos en primera instancia buscan un fin social pudiendo acarrear un fin económico, en este último caso, estando ligados a empresas privadas y concesiones.

Es por ello, que cuando se hace referencia a que toda tarea llevada a cabo por una entidad pública, bien se trate de un órgano del Estado (Nacional, Estadal o Municipal) como persona jurídica de derecho público de carácter territorial, o, de un ente descentralizado (Instituto autónomo, empresa del Estado), se establece que "son actividades asumidas por órganos o entidades públicas o privadas". No obstante, la prestación de un servicio público no puede ser irregular ni discontinua, ni debe atender a un fin particular.

Es pertinente citar la Sentencia No. 2002-644 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo con Ponencia de la Magistrada Luisa Estella Morales, la constitución de 1999, consagra un tratamiento especial sobre la creación, prestación disfrute y protección de los servicios públicos, para lo cual no se limitó solamente a establecer un fuero especial para dirimir conflictos o querellas al respecto, confiando a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, según lo dispuesto en el artículo 259 de la constitución venezolana vigente, igualmente distribuyó en las diversas personas político territoriales, de conformidad con lo establecido en los artículos 84,86,102,103,108,156 numeral 8, 178, y

196 numeral 6, como a su vez el otorgamiento de una legitimación activa especial (más no exclusiva como excluyente), destacada en el artículo 281 con la titularidad de la Defensoría del Pueblo. Observar cuadro No 1.

Cuadro 1
Competencia del Estado en materia de servicios públicos por potestad constitucional

Constitución Nacional Articulado	Referencia	Alcance
84	Salud	Los bienes y servicios públicos de salud son propiedad del Estado
86	Seguridad social	Creación del sistema de seguridad social regulado por una ley especial
102	Educación	El Estado promoverá el proceso de educación ciudadana
103	Educación integral	El Estado creará y sostendrá instituciones y dotación de servicios
108	Medios de comunicación social	El Estado garantizará servicios públicos de radio, televisión, entre otros.
156 núm. 29	Servicios públicos domiciliarios	Son de la competencia del Poder Público Nacional los servicios públicos domiciliarios
164 núm. 8	Servicios públicos estatales	Son de la competencia del municipio los servicios públicos estatales

178	Servicios públicos municipales	Son de la competencia del municipio los servicios públicos municipales
196 núm. 6	Suspensión de los servicios públicos	El Ejecutivo Nacional puede crear, modificar o suspender servicios públicos en caso de urgencia.

Fuente: Adaptación de Sánchez Rodríguez (2006). El Contencioso de los servicios públicos. UCAB-Venezuela

A juicio del autor, el cuadro 1 representa la génesis de la prestación del servicio público en Venezuela que emana de la norma constitucional empero de la ineludible necesidad de profundizar y finalizar las leyes relativas a cada materia, por cuanto resulta obligatorio un desarrollo legislativo eficaz, a tiempo y más profundo debiendo existir, además, una voluntad política convencida de llevar a cabo la creación y perfeccionamiento de la coherencia legal en estas materias.

Aunado a esto, es necesario en el marco de la carta magna reconocer la existencia de ciertos servicios públicos y se conceda a los justiciables el derecho de reclamar por falta de prestación o deficiencia de la misma. Este debe lograrse desarrollando las leyes que garanticen la prestación adecuada de cualquiera de los servicios públicos y hacer inmejorables los canales contencioso administrativos donde puede acudir el ciudadano.

La existencia de una obligación a cargo de la administración de satisfacer el interés general y las necesidades colectivas del público, se concreta en el aseguramiento de la prestación de los servicios públicos, siendo necesario arribar a la conclusión de la existencia de un derecho subjetivo correlativo a acceder y recibir de manera continua, regular y en igualdad de condiciones, esto es, de manera adecuada, los servicios públicos, derecho este que es de eminente *promigene* constitucional.

Tal postura deviene de lo establecido en la constitución

vigente. La primera base se encuentra en el Preámbulo, en el que se enuncian como valores fundamentales del ordenamiento jurídico la solidaridad y el bien común y se determina que debe asegurarse el derecho a la vida, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación, todo lo cual se desarrolla seguidamente en los artículos 2 y 3 de la carta magna venezolana².

Cuadro 2
Clasificación de los servicios públicos

Domiciliarios	Seguridad social	Educación
Residuos y desechos sólidos	Jubilaciones	Pública
Agua potable	Pensiones	Privada
Electricidad	Invalidez	Militar
Gas doméstico	Atención médica	Especial
Alcantarillado y acueducto	Política habitacional	-----

Fuente: Adaptación de Sánchez Rodríguez (2006). El Contencioso de los servicios públicos. UCAB-Venezuela

El cuadro 2 resume, los servicios públicos delegados fundamentalmente al Estado venezolano, rasgo característico de la tendencia de un Estado —autárquico— que tiende a centralizar las actividades de la administración pública. Los servicios públicos poseen una serie de elementos que permiten considerarlos como tales, a continuación se tratarán sus aspectos fundamentales.

2. Aspectos fundamentales los servicios públicos y la seguridad social

Siguiendo el hilo conductor del segmento anterior, se trae a colación la definición de servicio público consagrada en el novísimo proyecto de Ley Orgánica de Servicio Público que forma parte del

²Ahora bien, tomando en cuenta los artículos citados *ut supra*, se puede inferir que el amparo surge como el mecanismo jurisdiccional para la reclamación por la prestación de los servicios públicos, con la salvedad de reservarse al ciudadano acudir a la jurisdicción contencioso administrativa (Sánchez, J. 2006).

andamiaje constitucional y administrativo de la concepción socio ideológica de la Venezuela del siglo XXI, la cual reza en su artículo 4:

Los servicios públicos constituyen toda actividad de propiedad colectiva y de interés público, prestada por el estado, en corresponsabilidad con la comunidad organizada, que forma parte del salario social y que está dirigido a los ciudadanos que conviven en un espacio geográfico y territorial, cuya finalidad es satisfacer las necesidades que tengan un interés general, colectivo o difuso y que su cumplimiento incide en el aumento de la calidad de vida del pueblo, por lo que el estado asume su prestación directa, para garantizar a los venezolanos, receptores o beneficiarios, la calidad de los mismos, para lo cual ejerce su prestación, rectoría y vigilancia, empleando para tal fin los criterios de eficiencia, calidad y atención.

Además de la definición legal venezolana, la Asamblea Nacional (2006), ubica en esta concepción, la siguiente jerarquía jurídica que se muestra en el gráfico 1:



Gráfico 1. Jerarquía jurídica de la ley de servicios públicos Fuente: Elaboración propia (2007).

Se hace una emulación de la pirámide de Kelsen para observar los planos de legalidad, a cuya cabeza se observa la constitución en un plano de legalidad constitucional, luego le siguen el plano

legal y el sublegal en donde se encuentra la Ley de Servicios Públicos. Esta concepción plantea un binomio Estado- comunidad en materia de la prestación de los servicios públicos, haciendo énfasis en la transmisión del poder al pueblo.

En cuanto al andamiaje del sistema de seguridad social en Venezuela, se presenta gráfico 2, aquí se observa la visión sistémica que expone la estructura organizativa de la seguridad social de acuerdo a la Ley Orgánica de Seguridad Social (2002), con sus tres principales sistemas: El Sistema Prestacional de Salud, El Sistema Prestacional de Previsión Social y El Sistema Prestacional de Vivienda y Hábitat con sus respectivos regímenes prestacionales, en el que se destaca puntualmente el Régimen Prestacional de Pensiones y otras Asignaciones Económicas. Nótese que están amparados por una tesorería que aún no ha sido instituida. Este hecho, sin duda, coloca a la implantación de los distintos regímenes

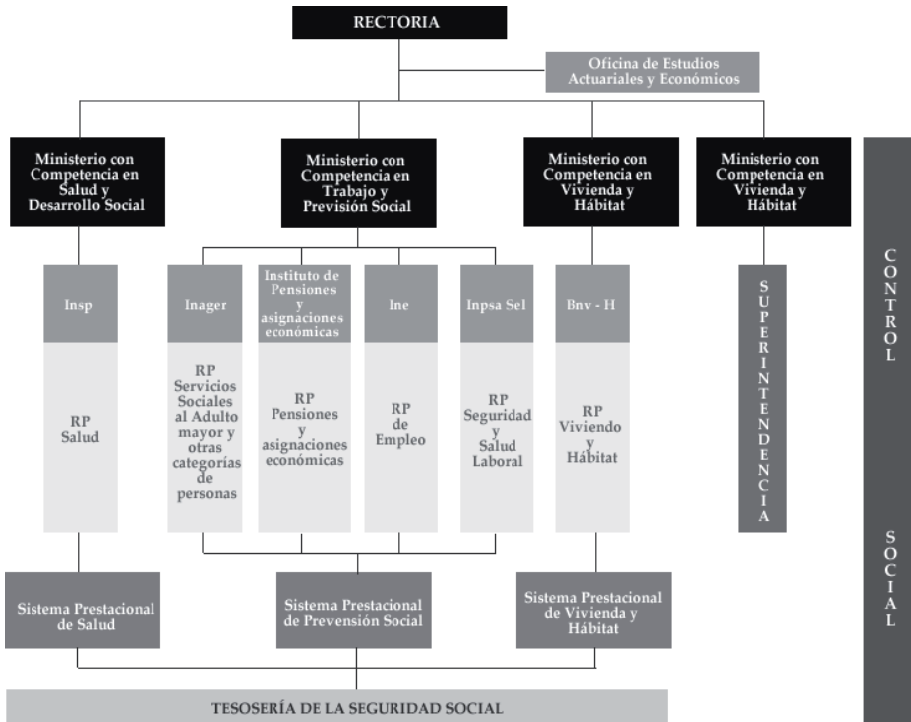


Gráfico 2. Organigrama vigente de la seguridad social en Venezuela. Fuente: Adaptación a partir de A. Méndez (2006).

prestacionales en una situación de incertidumbre jurídica que se hace difícil controlar, más aún si es una garantía constitucional y un derecho humano prescrito por el Estado.

Siguiendo el espíritu que contiene la carta magna venezolana, se infiere que en el caso del sistema de seguridad social de Venezuela, se encuentran las cuatro condiciones que caracterizan al servicio público, sin embargo, el constituyente incurrió en una doble omisión:

- En primer lugar, debió especificar en la denominación del sistema que es un “servicio público social” o “servicio social”, ya que tiene a su cargo las actividades de prestación en respuesta a las contingencias establecidas en el sistema prestacional de salud, asumida directamente por el Estado venezolano, y se encuentra regulada por la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.
- En segundo lugar, el legislador se limitó a la creación del sistema de seguridad social (servicio público), pero en el artículo 86 no estableció las directrices que debían considerarse para el control administrativo y judicial de las prestaciones del servicio público de la seguridad social.

Independiente de la denominación que se le otorgue al sistema de seguridad social sea servicio público o servicio público social o servicio social, la intención del constituyente de 1999 es asegurar la continuidad, regularidad e igualdad en la prestación del servicio, desarrollando los distintos requisitos y condiciones necesarias para el disfrute de las prestaciones económicas, en especie y de servicio, pero no establece un sistema articulado de control del servicio público, situación que atenta contra el derecho a la tutela judicial efectiva (Mora, 2007).

En tal sentido, es preciso que el Estado desarrolle de manera eficaz programas; donde se impulsen planes de prevención, control de las eventualidades y la aplicabilidad de las disposiciones legales que rigen la materia, diligencias que incrementarían indudablemente la calidad de vida de los venezolanos, la noción concerniente a las inseguridades existentes en los sectores y actividades, cumpliendo así con el cometido que debería regir entre la producción de servicios y la protección del recurso humano que efectivamente fortalece y da vida a la sociedad.

Al considerarse el sistema de seguridad social como un servicio público prestado por el Estado, se precisa la naturaleza jurídica de la actividad que despliegan los entes y organismos encargados de materializar los actos que conforman el régimen de la seguridad social. El régimen de la seguridad social es una actividad desplegada por parte del poder público en ejercicio de la actividad administrativa y, por tanto, se encuentra regulado por la Constitución Nacional, La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y la Ley Orgánica de Administración Pública³.

De lo dispuesto en los artículos 52, 59, 64,81, 96, 97 y 100 de la Ley Orgánica de Seguridad Social (LOSS), se puede inferir la gran variedad de prestaciones que debe otorgar el sistema de seguridad social, que pueden resultar en el otorgamiento de prestaciones económicas o de servicio por parte del Estado, e igualmente por vía excepcional, prestaciones económicas y de servicios impuestas por los sistemas prestacionales que deben ser satisfechas directamente por el patrono.

La creación de los servicios públicos procede por disposiciones de la Constitución de la República o por previsiones de ley. Crear un servicio público significa que el Estado ha decidido suministrar prestaciones directa o indirectamente a la colectividad, bien sea que él asuma la administración, la gerencia o el manejo de una actividad para satisfacer de manera regular y continua, cierta categoría de necesidades de interés colectivo teniendo la iniciativa y el control sobre esta prestación a cargo de las particulares⁴. El servicio público de la 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 su protección en

³ Agrega Mora (2007, p. 78) que si bien es cierto que en materia laboral básicamente se encuentra regulada por las disposiciones de la Ley Orgánica del Trabajo, su reglamento y base legal, que apoyan el funcionamiento de la seguridad social, no pueden dejarse de lado el carácter irrenunciable de los derechos y el estricto cumplimiento del Derecho del Trabajo como orden público en un afán del Estado de proteger la normativa laboral y de la seguridad social.

⁴ En el caso de la concesión y, *su naturaleza jurídica*, se han considerado diferentes tipos de paradigmas. A juicio del autor, la más importante es la teoría conocida bajo el rotulo de "teoría del acto mixto", la cual sostiene que la concesión de servicios públicos es un acto mixto, mitad reglamentario, mitad contractual, de aquí que se sostiene la doble naturaleza del acto de concesión.

contingencias sociales y laborales y cualquier otra circunstancia de previsión social, con una cobertura que debe abarcar a todos los trabajadores del sector público y del sector privado (A. Brewer, 2001 p. 73).

La naturaleza jurídica de las actividades del sistema de seguridad social se puede establecer, entonces, fundamentalmente partiendo de lo dispuesto en la Constitución Nacional⁵. El sistema de servicio público de seguridad social se encuentra conformado por tres sistemas prestacionales y por seis regímenes prestacionales, como se pudo apreciar en el gráfico 2. Las prestaciones son el conjunto de gestiones que debe asegurar el sistema. Existen aproximadamente 22 tipos de prestaciones que debe garantizar el sistema de seguridad social.

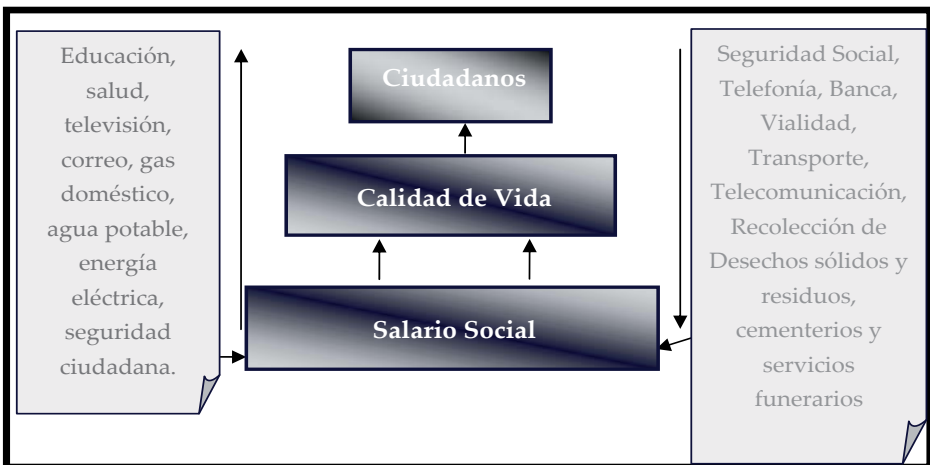


Gráfico 3. Servicios públicos y el binomio Estado-comunidad. Fuente: Elaboración propia.

Con lo expuesto y con lo mostrado en el gráfico 3, se afirma que la noción conceptual de servicio público contiene la prestación que efectúa la administración pública en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés colectivo o general. A

⁵ **Artículo 137:** La Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen. **Artículo 141:** La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

partir de aquí, se infieren que los elementos del servicio público, son los siguientes:

- 1) Prestación de la administración;
- 2) En forma directa o indirecta;
- 3) Satisfacción de una necesidad de interés general; y
- 4) Titularidad intransferible del Estado.

En suma, y recogiendo los elementos antes planteados, en cuanto a la determinación de los servicios públicos se debe puntualizar que es una actividad que constituye o no un servicio como tal dependiendo de una normativa o ley, que afirma expresamente que esa actividad constituye un servicio público sin dejar duda de su propia naturaleza jurídica.

En este sentido, el ciudadano en relación con el servicio público, según el momento, puede encontrarse en dos posiciones distintas. Por una parte, aparece como prestatario del servicio, en este estadio dicho habitante aparece como administrado frente a la administración pública. Pero cuando el servicio se actualiza respecto del administrado, el habitante se torna usuario. Todo esto vale tanto para los usuarios *uti singuli* como *uti universi*⁶. Este es el caso, por ejemplo, de la legislación argentina, que es pródiga en materia de servicios públicos.

Por último, vale la pena mencionar con respecto a los servicios públicos prestados por concesionarios, el vínculo que se establece entre el concesionario y el usuario que es similar a la que puede establecerse entre el usuario y el Estado, lo único a definir es si se trata de un servicio de utilización obligatorio o facultativo. En cuanto a los servicios públicos otorgados por una empresa mixta (pública y privada) la relación entre el usuario y el prestador del servicio es contractual del derecho privado⁷.

⁶ Una vez que el servicio público es creado y organizado hay que distinguirlos entre servicios públicos propios, prestados por el Estado en forma directa o bien por concesión y los servicios públicos improprios en cuanto a si el usuario puede obligar al Estado a que haga funcionar el servicio.

⁷ En este sentido, la apreciación de la situación jurídica del usuario es crucial a la hora de establecer una acción contra el mismo, o sea, el servicio, ya que tratándose de una relación reglamentaria o contractual de Derecho Público, sería admisible un recurso jerárquico, aparte de la posibilidad de entablar una demanda en lo Contencioso Administrativo; en cambio, si se trata de una relación contractual de Derecho Privado, el recurso jerárquico no es procedente, siendo admisible la acción judicial ordinaria.

3. Consideraciones finales

A lo largo de la investigación se manejaron tres premisas fundamentales, la primera idea giró en torno a la naturaleza jurídica del servicio público y su relación con el sistema de seguridad social venezolano, al respecto puede decirse que al considerarse el sistema de seguridad social como un servicio público prestado por el Estado, se consigue la naturaleza jurídica de la actividad que despliegan los entes y organismos encargados de materializar los actos que conforman el régimen de la seguridad social. El régimen de la seguridad social es una actividad desplegada por parte del poder público en ejercicio de la actividad administrativa y, por lo tanto, se encuentra regulado por el derecho público valga citar las legislaciones macro como son la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, derechos humanos, convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y la Ley Orgánica de Administración Pública, en contraposición con el derecho privado como clásicamente lo sostiene la doctrina: Derecho civil y derecho mercantil. La naturaleza jurídica de las actividades del Sistema de Seguridad Social se puede establecer, entonces, fundamentalmente partiendo de lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en los artículos 137 al 141.

Es pertinente recoger que, la existencia de una obligación a cargo de la administración pública de satisfacer el interés general y las necesidades colectivas del público, se concreta en el aseguramiento de la prestación de los servicios públicos, siendo necesario arribar a la conclusión de la existencia de un derecho subjetivo correlativo a acceder y recibir de manera continua, regular y en igualdad de condiciones, esto es, de manera adecuada, los servicios públicos, derecho este que es de eminente *promigene* constitucional.

Una segunda idea gira en torno a las garantías constitucionales básicas de acceder al derecho formal establecido. Las consideraciones legales, aun cuando los enfoques teóricos ya descritos puedan constituir una excelente oportunidad para reflexionar sobre el problema de las organizaciones vistas como un sistema, es imperativo contar con un marco legal que le pueda dar soportes a una nueva concepción organizacional, esto se traduce en una

respuesta acertada del sistema político mediante una legislación oportuna para poder llevar a cabo, tanto la promulgación, como la implantación de las leyes adaptadas al contexto social y cultural, así como de cualquier otro aspecto que requiera la sociedad, para la satisfacción de las necesidades colectivas a corto y mediano plazo.

En tercer lugar, es importante hacer mención que en esta visión institucional reformista que se tiene de la seguridad social surgen ciertos errores en cuanto a su aplicación ya que se crea la norma, más no se aplica como la ley ordena. Por tanto, la LOSS estableció varios lapsos para la puesta en marcha del sistema de seguridad social que transcurre sin que las metas propuestas se hayan alcanzado, hecho que retrasa el cumplimiento del propósito del mismo, tal es el caso de los cinco (5) años para aplicar el “plan de implantación”. A juicio del autor, en esta crítica es la que coinciden los autores, al menos Mora (2007) y Méndez (2006), señalando el espíritu nominativo de la ley, es decir, lo consagra como un derecho humano, en teoría más no establece la manera o el modo de llegar hasta el, por cuanto no se han desarrollado los canales legales necesarios para hacerlo.

En suma, y recogiendo los elementos antes planteados, en cuanto a la potestad de prestación y determinación de los servicios públicos se debe puntualizar que es una actividad que constituye o no un servicio como tal dependiendo de una norma ó un sistema jurídico, que afirme expresamente que esa actividad constituye un servicio público delegado al Estado sin dejar duda de su propia naturaleza jurídica. En este sentido, el ciudadano en relación con el servicio público, según el momento, puede encontrarse en dos posiciones distintas. Por una parte, aparece como prestatario del servicio, en este estadio dicho habitante aparece como súbdito frente a la administración pública. Pero cuando el servicio se actualiza respecto del administrado, el habitante se torna como un usuario.

4. Referencias

- Araujo, J. (2003). *Manual de Derecho de los Servicios Públicos*. Caracas: Vadell Hermanos
- Araujo J., José. (1993). *Contratos de gestión de servicios públicos*:

- Régimen jurídico y modalidades.* Revista de la Fundación Procuraduría General de la República. N° 8. Caracas. pp. 21-23.
- Burdeau, Georges (1959). *Méthode de la science politique.* Paris: Librairie Dallos.
- De Laubádere, André; Venezia, Jean-Claude; Gaudemet, Yves (1998). *Traité de Droit Administratif.* Paris: Ediciones LGD.
- Caicedo C., Luís A. (1999). *Derecho Administrativo.* Tema 10 y 18.11^a Caracas: Edición. Signocrom Impresos.
- Cassagne, Juan Carlos (2006). *El futuro de los servicios públicos.* Congreso Internacional de Derecho Administrativo. Coordinador Rafael Badell. UCAB- Caracas.
- Diez, Manuel. (1985). *Manual de Derecho Administrativo.* Buenos Aires: Plus Ultra.
- Guerrero, Manuel, Inflación, Crecimiento y Política, Monetaria. Revista Economía y Finanzas. Gisaga, No. 3, Vol. 4, 2002.
- Hauriou, Maurice. (1943). *Précis élémentaire de Droit Administratif.* 5^a ed. París: Sirey.
- Hernández, M. (1999). Balance y Perspectivas de los Servicios Públicos. Caracas: Vadell Hermanos Editores.
- Layard y S. Nickell: (2000). *Labour market institutions and economic performance, 1998,* citado en OIT: Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2000: La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación. Ginebra. Suiza
- Lucena, Héctor (2000). *El cambio en las relaciones industriales en América Latina.* Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo. UAM, México: Ediciones F.C.E.
- Marienhoff, Miguel (1995). *Tratado de Derecho Administrativo.* Tomo I. 5ta. Edición. Buenos Aires: Abeledo Perrot editores.
- Méndez, A. (2006). *El Régimen Prestacional de Pensiones y otras asignaciones económicas en La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.* En Consideraciones sobre la Seguridad Social en Venezuela. UCV-Caracas.
- Méndez, A. (2006). *Tres Momentos en el proceso de reforma de seguridad social en Venezuela.* En Consideraciones sobre la Seguridad Social en Venezuela. UCV-Caracas.
- Mora B., F. (2007). *Régimen Jurídico de la Seguridad Social.* Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Muñoz M., Santiago (2000). *Servicios Públicos y Mercado.* Madrid-España: Civitas.
- Nizard, Lucien (1977) *À propos de la notion de service public: mythes*

étatiques et représentations sociales. Recueil d'études en hommage a Charles Eisenmann. París: Cujas editores.

Pequignot, G. (1945). *Théorie générale du contrat administratif*. París: Pedone.

Rodríguez L., Ninoska (1999). *Servicios Públicos y Potestades Administrativas, en la obra colectiva "Balance y Perspectivas de los Servicios Públicos"*. Caracas: Vadell Hermanos Editores.

Sánchez R., Javier (2006). *El contencioso de los servicios públicos. Congreso Internacional de Derecho Administrativo*. Coordinador Rafael Badell. UCAB- Caracas.

Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). Caracas, Gaceta Oficial de la Republica de Venezuela. No. 36.860, Año CXXVII- Mes III.

Villar P., José (1980). *Tipología y Derecho Estatutario de las Entidades Instrumentales de las Administraciones Públicas*. En Libro Homenaje a Manuel Clavero Arévalo. Civitas. Madrid.

Villegas, J. Luis (1999). *Balance y Perspectivas de los Servicios Públicos*. Caracas: Vadell Hermanos Editores.