

Los procedimientos administrativos laborales en materia de Seguridad Social (Parte I)¹

Mora Bastidas, Freddy Alberto²

Recibido: 05/03/2007 • Revisado: 10/03/2007
Aceptado: 25/03/2007

Resumen >>

La Seguridad Social es una política pública que debe ejecutar el Estado Venezolano por intermedio del Sistema de Seguridad Social y por medio de los principios relacionados con la actividad administrativa y el procedimiento administrativo. En las leyes que regulan a los sistemas prestacionales del Sistema de Seguridad Social, se pueden observar la presencia de reglas que permiten la articulación de las prestaciones administrativas y de los procedimientos administrativos de la Seguridad Social. En la presente investigación documental de tipo descriptivo y analítico, se concluye que el régimen jurídico de derecho público permite conocer el desarrollo de las distintas prestaciones administrativas y de los distintos procedimientos administrativos que deben ser utilizados para el aseguramiento de la Seguridad Social como garantía constitucional.

Palabras clave: sistema de seguridad social, actividad administrativa, acto administrativo, procedimientos administrativos

Abstract >>

The administrative labor procedures in social security matter (Part I)

The Social security is a public policy that should execute the Venezuelan State through the Social Security System and by means the principles related with the administrative activity and the administrative procedure. In the laws that regulate to the prestational systems of the System of Social Security they can be observed the presence of rules that allow the articulation of the administrative procedures and of the administrative procedures of the Social Security. In the present documental investigation of descriptive and analytic type, it is concluded that the juridical regime allows to know the development of the different administrative benefits and of the diverse administrative procedures that should be used to assure the Social Security as a constitutional guarantee.

Key words: social security system, administrative activity, administrative act, administrative procedures

1 Este artículo constituye un avance del proyecto de investigación N. E-235-05-09-C, titulado "Los procedimientos administrativos laborales en Venezuela", financiado por el CDCHT-ULA.

2 Abogado litigante. Profesor Ordinario de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales y de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Profesor de la Especialidad en Derecho Administrativo y del Diplomado en Derecho Administrativo. Investigador adscrito al Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela). Correos electrónicos: fremoba@ula.ve - consultaslegal@gmail.com

1. Introducción

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se erigen tres aspectos fundamentales que permiten comprender la importancia del nuevo Sistema de Seguridad Social. En primer lugar, se encuentra el contenido del Artículo 2 que consagra la concepción del Estado Venezolano; en segundo lugar, se debe señalar el Artículo 3 que garantiza los fines del Estado y, por último, el contenido del Artículo 86 que desarrolla el derecho a la seguridad social y el servicio público de Seguridad Social.

La Seguridad Social se ha concebido como un servicio público que busca proteger y salvaguardar a todas las personas (nacionales y extranjeros residentes en el país) en una serie de contingencias entre las cuales se encuentra la de salud, pensiones de vejez, invalidez, maternidad, paternidad, orfandad, recreación, vivienda y hábitat.

De acuerdo con los principios propugnados por el Artículo 86 constitucional se puede inferir que el constituyente asegura el derecho al disfrute de la seguridad social (garantía constitucional), y la creación del Sistema de Seguridad Social como servicio público de carácter no lucrativo que debe ser ejecutado por el Estado en concatenación con los principios consagrados en el preámbulo de la Constitución (Artículos 2 y 3).

El estudio que se presenta en el presente trabajo forma parte de una investigación financiada por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico de la Universidad de Los Andes, que permitirá la publicación de una obra intitulada: Los Procedimientos Administrativos Laborales en Venezuela. La investigación desarrollada es documental de tipo analítico y descriptivo que permitió al

investigador estructurar de manera organizada y concatenada las disposiciones contenidas en la Ley del Régimen Prestacional de Empleo en materia de procedimientos administrativos para el otorgamiento de prestaciones en dinero y en especie.

El contenido del presente trabajo se encuentra desarrollado de la siguiente forma: primero, se estudia el marco jurídico regulatorio del Sistema de Seguridad Social; posteriormente, se revisa la naturaleza jurídica de las actividades desplegadas por el Sistema de Seguridad Social; se enumeran los distintos tipos de prestaciones y los distintos procedimientos que debe asegurar el Sistema de Seguridad Social y, por último, se analizan los procedimientos administrativos del Régimen Prestacional de Empleo.

2. Régimen legal aplicable en materia de Seguridad Social

Con el Artículo 86 constitucional se impone la obligación al Estado de crear el Sistema de Seguridad Social bajo la modalidad de Servicio Público con el aseguramiento de un conjunto articulado de contingencias. El Artículo 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dispone lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure 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 circunstancia de previsión social. El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral,

de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas. La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección. Los recursos financieros de la seguridad social no podrán ser destinados a otros fines. Las cotizaciones obligatorias que realicen los trabajadores y las trabajadoras para cubrir los servicios médicos y asistenciales y demás beneficios de la seguridad social podrán ser administrados sólo con fines sociales bajo la rectoría del Estado. Los remanentes netos del capital destinado a la salud, la educación y la seguridad social se acumularán a los fines de su distribución y contribución en esos servicios. El sistema de seguridad social será regulado por una ley orgánica especial.

Al analizar el Artículo 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y contrastarlo con el artículo 94 de la Constitución Nacional de 1961, (Ramírez, 2001:281) presenta unas consideraciones sobre el actual Sistema de Seguridad Social en los siguientes términos:

Debe señalarse como notas fundamentales innovadoras las siguientes: a) El carácter de seguridad social como servicio público no lucrativo, que viene a robustecer la tesis de que ella es uno de los cometidos esenciales del Estado y por tanto un auténtico servicio público para toda la colectividad (...)."

De acuerdo a Ramírez, esta imposición constitucional necesariamente conlleva a la aplicación de un conjunto de normas constitucionales y legales que permitan el funcionamiento del servicio público de la Seguridad Social. Al concebirse el Sistema de Seguridad como un servicio público a cargo del Estado se hace ineludible aplicar un marco regulatorio de derecho público; es decir, es

necesaria la aplicación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública, de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, de la Ley del Régimen Prestacional de Empleo, de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo, de la Ley de Servicios Sociales y la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat; igualmente, es necesario la aplicación de los distintos reglamentos que regulan los distintos regímenes prestacionales del Sistema de Seguridad Social.

La teoría de los servicios públicos ha sido ampliamente debatida por la doctrina administrativa a tal punto que no existe una definición única de servicio público. Sayagués (1963:55-59) sistematiza los cometidos estatales del Estado de la siguiente forma: cometidos esenciales, servicios públicos, servicios sociales y actividad privada individual a cargo de las entidades públicas.

Por su parte, Mora (2007:77) al estudiar la Seguridad como Servicio Público afirma:

El Artículo 86 de la CRBV, define a al sistema de Seguridad Social como un servicio publico que tendrá bajo su responsabilidad el aseguramiento de las contingencias que conforma el derecho constitucional a la Seguridad Social; es decir, el servicio público de Seguridad Social (Sistema de Seguridad Social) debe realizar actividades de prestación de servicio del sistema de salud, previsión social, así como vivienda y hábitat, para el cumplimiento de los fines estatales concebidos en el Artículo 3 constitucional.

El autor comparte la afirmación de Mora, pues considera que en materia de Seguridad Social, el Estado tiene la obligación indeclinable

del aseguramiento de una serie de prestaciones dinerarias y de servicio, que permitan la materialización de los fines del Estado Social de Derecho y de Justicia propugnado por la Constitución Bolivariana de Venezuela.

Conforme a la doctrina, los servicios públicos deben reunir las siguientes condiciones: a) Desplegar actividades de prestación; b) Actividad asumida por el Estado; c) Cumplimiento directo por parte del Estado y d) Existencia de un estatuto que regule las actividades prestacionales. Sin embargo, entre estos y los servicios sociales existen ciertas diferencias. Sayagués (1963:59) resume los caracteres de los servicios sociales de la siguiente forma: a) Tienen una finalidad eminentemente social, dirigidos a obtener en forma inmediata un mejoramiento en el nivel de vida de los individuos; b) No persiguen fines lucrativos y presentan constantes déficits; c) Constituye un cometido natural del Estado de Bienestar o Estado Social.

De acuerdo con las condiciones de existencia de los servicios públicos y del análisis de la Constitución se puede advertir que el constituyente impuso la creación del Sistema de Servicio Público de Seguridad Social para asegurar una continuidad en las actividades administrativas de gestión interna, de organización y actividades prestacionales del Sistema de Seguridad Social y, de esta manera, alcanzar el mejoramiento del nivel de vida de todos los beneficiarios del sistema.

Al considerarse el Sistema de Seguridad Social como un Servicio Público, prestado indeclinablemente por el Estado, las actuaciones de este sistema se desarrollarán a través del acto y de la actividad administrativa y, por tanto, se encuentran enmarcadas dentro del principio de legalidad y en algunos casos es

imprescindible la consagración de algunos procedimientos administrativos para lograr un adecuado y efectivo cumplimiento de las distintas contingencias que debe asegurar el Sistema de Seguridad Social.

Brewer (2001:73) en su estudio del régimen constitucional de la Seguridad Social destaca lo siguiente:

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

Al revisar las distintas leyes (de base y de desarrollo) aprobadas por la Asamblea Nacional y que conforman la regulación jurídica del Sistema de Seguridad Social se puede deducir que no solamente el Estado debe ejecutar un conjunto de prestaciones de diversas actividades, sino que debe ejecutar actividades tendentes a la organización y funcionamiento, actividades de régimen funcional, actividades de supervisión, verificación y fiscalización, así como actividades técnicas.

3. La naturaleza jurídica de las actividades del sistema de seguridad social

La Seguridad Social como garantía constitucional debe ser asegurada con un cúmulo de actividades administrativas y prestaciones por parte del Estado, ejecutadas a través del Sistema Público de la Seguridad Social,

desprendiéndose de acuerdo con el contenido del texto constitucional, la ley de base y de las leyes de desarrollo las distintas acciones que permiten la materialización de estas actividades estatales.

En cuanto a la naturaleza jurídica de las actividades del Sistema de la Seguridad Social, Mora (2007: 80-81) plantea lo siguiente:

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

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

El autor comparte los criterios sostenidos por Mora, debido a que el marco regulatorio que rigen las actividades del Sistema de Seguridad Social (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Ley de Sistema de Seguridad Social y Leyes de desarrollo del Sistema de Seguridad Social), permiten determinar la naturaleza jurídica de las actividades del Sistema de Seguridad Social, y para el cumplimiento de los distintos objetivos de los regímenes prestacionales es indispensable el desarrollo de actuaciones materiales, de procedimientos administrativos y actos administrativos.

Es importante comprender la naturaleza jurídica de la actuación administrativa del Sistema de Seguridad Social, debido a que los funcionarios encargados del desarrollo de las distintas actividades administrativas deben ajustarse al principio de legalidad administrativa y, además, deben hacer buen uso de la discrecionalidad administrativa para evitar distorsiones y vicios en la producción de los distintos actos administrativos y actuaciones materiales de la Administración de la Seguridad Social.

4. Tipos de prestaciones y procedimientos administrativos del Sistema de Seguridad Social

El Artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS), promulgada en la Gaceta Oficial No. 37.600 del 30 de Diciembre del año 2002, establece su objeto y entre otras cosas consagra lo siguiente:

La presente Ley tiene por objeto crear el Sistema de Seguridad Social, establecer y regular su rectoría, organización, funcionamiento y financiamiento, la gestión de sus regímenes prestacionales y la forma de hacer efectivo el derecho a la seguridad social por parte de las personas sujetas a su ámbito de aplicación, como servicio público de carácter no lucrativo, (...).

De lo dispuesto en los Artículos 52, 59, 64, 81, 96, 97 y 100 de la LOSSS, 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.

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

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

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

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

En cuanto al Régimen Prestacional de Empleo, comprende las siguientes prestaciones: a) *Atención integral a la fuerza de trabajo por las contingencias de*

pérdida involuntaria del empleo y del desempleo; b) *Prestaciones dinerarias;* c) *Programas y servicios de intermediación, asesoría, información, orientación y facilitación de la capacitación para la inserción en el mercado laboral.*

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

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

Estas prestaciones deben ser otorgadas por el Sistema de Seguridad Social y tienen su basamento jurídico en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, en la Ley del Régimen Prestacional de Empleo, en la Ley de Servicios Sociales, en la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, en la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat. Igualmente, se necesita esperar la promulgación de la Ley Orgánica de Salud y de la Ley del Régimen de Pensiones para determinar las reglas a ser aplicadas con el fin de satisfacer estas pretensiones, pero, adicionalmente, es necesario el desarrollo de los distintos Reglamentos de las leyes de desarrollo y adicionalmente la aprobación de las distintas resoluciones, manuales de organización y manuales de normas y procedimientos indispensables para conocer los mecanismos que deben ser utilizados para el cumplimiento de estas prestaciones.

Para dar cumplimiento al precepto contenido en el Artículo 141 constitucional, el Sistema de Seguridad Social tiene que dictar los Reglamentos y resoluciones con criterios de simplificación, eficiencia y economía procedimental con el propósito de lograr el desarrollo de los distintos procedimientos administrativos que permitan el cumplimiento de los objetivos y fines del Sistema.

Compartimos la postura de Mora (2007:109) en relación con la existencia de procedimientos administrativos en materia de Seguridad Social, destinados a satisfacer, no sólo prestaciones en dinero y procedimientos administrativos en materia de Seguridad Social, sino prestaciones en especie. Sin embargo, es oportuno indicar que una vez realizado el análisis de las distintas leyes de desarrollo, se puede observar que no existe claramente identificado un capítulo referido a los procedimientos administrativos de prestaciones en dinero y procedimientos administrativos de prestación en servicio, por lo cual se debe revisar las normas plasmadas en la ley de base, en las leyes de desarrollo, en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), en la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), para proponer los distintos procedimientos que deben ser consagrados en los Reglamentos de las Leyes de desarrollo y en los manuales de normas y procedimientos del Servicio Público de la Seguridad Social.

5. Los procedimientos administrativos del Régimen Prestacional de Empleo

La Ley del Régimen Prestacional de Empleo (LRPE) fue publicada en la Gaceta Oficial No. 38281 del 27 de Septiembre de 2005, y desarrolla el conjunto de normas y principios que regulan el funcionamiento del Régimen Prestacional de Empleo. En el Artículo 2 se establece el principio de simplicidad de los procedimientos por medio

del cual “no se debe sacrificar la justicia por formalidades no esenciales”, y el de notificación única, en que “realizada la notificación de los interesados e interesadas, éstos y éstas quedan a derecho y no habrá necesidad de nueva notificación para ningún otro acto del procedimiento”.

Se puede observar que en el Título I, referido a las disposiciones Fundamentales, no se indican ni definen los distintos procedimientos administrativos laborales del Régimen Prestacional de Empleo. Sin embargo, estos se pueden inferir del contenido de los Artículos 29 al 49 (procedimientos administrativos no sancionatorios) y de los Artículos 55 al 66 que contemplan el sistema de sanciones (procedimientos administrativos sancionatorios).

a) De los beneficiarios del Régimen Prestacional de Empleo. En primer lugar, es indispensable identificar los sujetos que pueden ser beneficiados por los procedimientos administrativos. En el Artículo 4 de la (LRPE) se indica que estarán sujetos al ámbito de aplicación de la ley los trabajadores y empleadores del sector público y privado, haciendo la siguiente enumeración enunciativa:

(...) Trabajadores y trabajadores dependientes, contratados a tiempo indeterminado, a tiempo determinado o para una obra determinada.

2. Trabajadores y trabajadoras sujetas a los regímenes especiales previstos en la Ley Orgánica del Trabajo, tales como el trabajo a domicilio, doméstico o de conserjería.

3. Aprendices.

4. Trabajadores y trabajadoras no dependientes.

5. Miembros de las asociaciones cooperativas y otras formas asociativas comunitarias de carácter productivo o de servicio.

6. Funcionarios y funcionarias públicos.
7. Personas en situación de desempleo.

Al estudiar el Régimen Prestacional de Empleo (Sainz, 2003: p. 162), en referencia a los legitimados activos destaca lo siguiente: “(...) son todas aquellas personas pertenecientes a la fuente de trabajo que hayan perdido involuntariamente el empleo; que se encuentren en situación de desempleo o aquellos laborantes con discapacidad como consecuencia de accidentes de trabajo o enfermedad ocupacional”. Considera el autor que de acuerdo con lo preceptuado por el legislador y según lo afirmado por Sainz, existe un error en la redacción del Artículo 4 de la (LRPE), al considerar como trabajadores a los miembros de las asociaciones cooperativas.

b) De los procedimientos administrativos no sancionatorios. De acuerdo con lo reglado por la Ley, existen dos procedimientos administrativos no sancionatorios (Prestación económica y Prestación en servicio), que están destinados a la producción de un acto administrativo o a la materialización de actuaciones materiales a favor de los beneficiarios del Régimen de conformidad con lo ordenado por el Artículo 4 de la LRPE.

c) Deberes formales y requisitos formales. Para la materialización del procedimiento administrativo de prestación económica es necesario el cumplimiento de unos deberes formales y el cumplimiento de unos requisitos formales exigidos por el artículo 29 y 32 de la (LRPE).

Como deber formal, se exige la afiliación al Sistema de Seguridad Social de las personas beneficiarias del Régimen dentro de los tres días hábiles siguientes al comienzo de sus actividades (relación de trabajo o actividades

en cooperativas u otras formas asociativas o actividades del trabajador no dependiente). Si el patrono no cumple con este deber formal, el trabajador tendrá el derecho de informar o denunciar ante el Sistema de Seguridad Social, y puede generar la apertura del procedimiento administrativo sancionatorio. Igualmente, existe otro deber formal del empleador, al exigírsele que suministre a la Tesorería de la Seguridad Social la actualización de los datos e información de la empresa (Representantes legales, domicilio principal y de sucursales, nomina del personal y cualquier otro dato que determine la Tesorería de la Seguridad Social). También se le exige al empleador como deber formal, la notificación a la Tesorería de la Seguridad Social dentro de los tres días hábiles siguientes al cierre definitivo o extinción de las actividades de las empresas.

El Artículo 32 indica los requisitos formales para poder solicitar el otorgamiento de las prestaciones económicas, exigiendo lo siguiente: I) El beneficiario tiene que estar afiliado al Sistema de Seguridad Social. II) Debe haber generado un mínimo de 12 cotizaciones en un lapso de veinticuatro 24 meses anteriores a la solicitud del otorgamiento de la prestación. III) Extinción de la relación de trabajo: por despido, retiro justificado o reducción de personal por motivos económicos o tecnológicos (considera el autor que el legislador ha incurrido en una omisión, pues ha debido señalar que el despido que se encuentra protegido por el régimen es el injustificado). Igualmente, en el caso de los funcionarios públicos, procede por reestructuración o reorganización administrativa. También cuando termine el contrato por tiempo determinado o culmine la obra determinada, o de sustitución de empleadores no aceptada por el trabajador, quiebra o cierre de las actividades del empleador. IV) El trabajador debe cumplir con las obligaciones derivadas

de los servicios de intermediación, asesoría, información, orientación laboral y capacitación para el trabajo.

d. El procedimiento administrativo de prestación económica. Una vez que se configure las situaciones fácticas señaladas en el Artículo 32 de la Ley, el patrono tiene el deber de informar a la Tesorería de la Seguridad Social y al Instituto Nacional de Empleo la suspensión y la terminación de la relación de trabajo (dentro de los tres días hábiles siguientes), indicando su causa y entregando al beneficiario la planilla de cesantía. En el caso de los trabajadores no dependientes y asociados, deben notificar directamente al Instituto Nacional de Empleo las circunstancias de las cesantías y llenar la planilla que le permita iniciar el procedimiento administrativo. El procedimiento administrativo se debe iniciar a petición de parte interesada por medio de una petición (Artículo 51 de la CRBV, en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 2 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y del contenido del Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública). La petición debe cumplir con los requisitos previstos en el artículo 49 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), el cual establece:

Cuando el procedimiento se inicie por solicitud de persona interesada, en el escrito se deberá hacer constar:

El organismo al cual está dirigido.

La identificación del interesado, y en su caso, de la persona que actúe como su representante con expresión de los nombres y apellidos, domicilio, nacionalidad, estado civil, profesión y número de la cédula de identidad o pasaporte.

La dirección del lugar donde se harán las notificaciones pertinentes.

Los hechos, razones y pedimentos correspondientes, expresando con toda claridad la materia objeto de la solicitud.

Referencia a los anexos que lo acompañan, si tal es el caso.

Cualesquiera otra circunstancia que exijan las normas legales o reglamentarias.

La firma de los interesados.

Presentada la solicitud, el Instituto Nacional de Empleo, debe revisar la admisibilidad de la petición de acuerdo con lo plasmado en el Artículo 55 de la LOPA; teniendo que notificar dentro de los cinco días hábiles siguientes a la interposición de la petición las omisiones o faltas observadas (omisión de los requisitos exigidos por el Artículo 49 LOPA), para que en el plazo de 15 días hábiles proceda a subsanarlos.

El interesado tiene que presentar la petición con el fin de activar el inicio del procedimiento administrativo dentro de los 60 días continuos siguientes a la terminación de la relación de trabajo, o la pérdida involuntaria de la fuente de ingreso (encabezado del Artículo 36 de la Ley del Régimen Prestacional de Empleo), teniendo la obligación de inscribirse en los servicios del Régimen Prestacional (ordinal 4º del Artículo 32 de la Ley del Régimen Prestacional de Empleo). Si el beneficiario no interpone la solicitud opera el lapso de caducidad y pierde el derecho de petición administrativa y jurisdiccional.

Luego de admitida la petición (en aquellos casos en donde no es devuelta por el incumplimiento de los requisitos contenidos en el Artículo 49 de la LOPA), el Instituto Nacional de Empleo debe sustanciar la solicitud en un lapso de 15 días hábiles, y concluye el procedimiento con la emisión del acto administrativo donde determinará con fundamentos la procedencia o no de la prestación en dinero.

Una vez dictado el acto administrativo donde deciden la calificación del derecho (en los casos en que proceda el otorgamiento de la prestación en dinero), el beneficiario debe dirigirse a la Tesorería del Sistema de Seguridad Social con la calificación, para que sea cancelada la prestación económica. Se puede observar que la LRPE no regula como debe ser tramitada esta cancelación, por lo que el autor considera que debe dirigirse una nueva petición de conformidad con el Artículo 49 para que la Tesorería de la Seguridad Social realice los trámites administrativos internos, con el objeto de cancelar la prestación dineraria. Es importante destacar que el Artículo 37 de la LRPE presenta un error en el procedimiento, pues consagra lo siguiente: “La prestación dineraria que el Régimen Prestacional de Empleo garantiza será pagada dentro de los treinta días siguientes a la fecha de solicitud de calificación. El retardo en el pago generaría intereses (...)”. Considera el autor que el legislador ha debido señalar “garantiza será pagada dentro de los treinta días siguientes a la fecha de otorgamiento de la calificación”, pues pudiera darse el supuesto que, una vez presentada la solicitud, el Instituto Nacional de Empleo tenga que devolver la petición para que subsanen los errores y sobrepasaría los 30 días a que hace referencia el Artículo 37 y tendría la Administración que cancelar innecesariamente intereses por el retardo ocasionado por un error del administrado.

Los mecanismos para la revisión de la decisión tomada por el Instituto Nacional de Empleo se encuentran contemplados en el segundo párrafo del Artículo 36, garantizando el ejercicio del recurso de reconsideración y del recurso jerárquico cuando la decisión dictada sea en contra del solicitante. Se puede observar que solamente se indica que el recurso puede ser interpuesto dentro de los quince (15) días

hábiles siguientes por lo que debe aplicarse analógicamente lo dispuesto en la (LOPA) sobre la revisión de los actos administrativos. Una vez agotada la vía administrativa queda abierta la posibilidad de recurrir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

El Artículo 33 de la LRPE consagra cuatro circunstancias bajo las cuales el beneficiario puede llegar a perder las prestaciones dinerarias que le han sido otorgadas, a saber: 1) La realización de una actividad remunerada bajo relación de dependencia y, aunque no lo establece la Ley, también puede ser en aquellos casos en donde se llegue a demostrar que el beneficiario tiene una ocupación productiva. 2) Cuando el beneficiario rechace una oferta de trabajo adecuada a su condición personal y profesional que haya sido certificada por el Instituto Nacional de Empleo. 3) En el caso de abandono sin causa justificada, los servicios de capacitación para el trabajo. 4) Cuando se suministren datos falsos o se actúe dolosamente en perjuicio del Régimen Prestacional de Empleo o del Sistema de Seguridad Social.

El Artículo 39 impone a distintos órganos (Jueces de Sustanciación, Mediación y Ejecución, Inspectorías del Trabajo, Instituto Nacional de Empleo y Tesorería de la Seguridad Social), la implementación de un sistema automatizado para llevar un registro y seguimiento de los procedimientos de estabilidad y certificación de calificación y deducirle al beneficiario el importe que ha recibido como prestación económica, en los casos en que sea acordada su reenganche y pago de salarios caídos.

e. Procedimientos administrativos de prestación en servicio. Al igual que la prestación en dinero, el Sistema de Seguridad Social debe otorgar prestaciones en servicio a

través del otorgamiento de atención integral a la fuerza de trabajo por las contingencias de pérdida involuntaria de empleo y del desempleo; así como programas y servicios de intermediación, asesoría, información, orientación y facilitación de la capacitación para la inserción en el mercado laboral.

Entre las competencias atribuidas al Instituto Nacional de Empleo, éste debe realizar: 1) La recomendación, promoción y articulación de políticas y programas de mejoramiento de la calidad del empleo, la promoción del empleo y programas de economía social. 2) La capacitación y facilitación de la reinserción de los trabajadores con discapacidad. 3) Desarrollo de programas y políticas de atención integral a la persona en situación de desempleo (Artículo 13 LRPE).

El Régimen Prestacional de Empleo por mandato legal ha creado el Sistema Nacional de Protección Frente a la Pérdida del Empleo y al Desempleo (Artículo 8), que se encuentra conformado por la Red de Servicios de Atención Integral a la Persona en Situación de Desempleo, la Red de Observatorios Laborales, los Comités Comunitarios de Activación Socioproductiva y las Asambleas de los Comités Comunitarios de Activación Socioproductiva, que tiene como objetivo la atención a la persona en situación de desempleo y la capacitación para la reinserción de los trabajadores.

Del estudio de las disposiciones de la LRPE se puede afirmar que el Instituto Nacional de Empleo conjuntamente con la Red de Servicio de Atención Integral a la Persona en Situación de Desempleo, debe materializar las distintas prestaciones en servicio con los programas de capacitación, la asesoría para la reconversión laboral, la intermediación laboral, la información laboral y la orientación profesional.

Del contenido de las normas de la LRPE se puede observar que no existe ningún procedimiento articulado para el otorgamiento de las prestaciones en servicio, pero del Artículo 36 se desprende el procedimiento a seguir, el cual se puede resumir de la siguiente manera: Una vez que el trabajador interponga la petición por medio de la cual se activa el procedimiento administrativo para el otorgamiento de la prestación en dinero, el solicitante debe inscribirse en los servicios del Régimen Prestacional de Empleo y, de conformidad, con lo dispuesto en el Artículo 5 de la LOPA, el Instituto Nacional de Empleo dentro de los 20 días siguientes a la fecha de la solicitud, debe notificar sobre la prestación que va a disfrutar el beneficiario, con indicación del órgano de la Red de Servicio que será la encargada de cumplir con las actividades de prestación del servicio.

En aquellos casos en los cuales la Red de Servicio no cumpla con las actividades de prestación el beneficiario tiene la posibilidad de ejercer un recurso de reclamo de conformidad con el segundo aparte del Artículo 2 de la LOPA y en caso de incumplimiento de los deberes legales se puede interponer un recurso jurisdiccional de abstención o carencia.

f. El procedimiento administrativo sancionatorio. En la LRPE solamente se tipifican las faltas administrativas y su correspondiente sanción por el incumplimiento de los deberes formales y de las disposiciones de la mencionada Ley. En relación con las sanciones Mora (2007: 110) establece: “A diferencia de lo establecido en la LdeSS, en la LRPE no se establece el procedimiento administrativo sancionatorio, limitándose solamente al establecimiento de las faltas y su respectiva sanción por cada trabajador afectado, bajo el siguiente esquema: (...)”.

El autor es partidario de la afirmación sostenida por Mora, y además considera que en vista de la omisión de un procedimiento administrativo para la determinación de sanciones, debe aplicarse de manera supletoria el procedimiento administrativo de multa consagrado en los Artículos 647 al 652 y el contenido del Artículo 643 y 644 de la Ley Orgánica del Trabajo.

Además de las reglas del procedimiento administrativo contenidas en los artículos 647 al 652 de la Ley Orgánica del Trabajo, la Administración del Trabajo debe observar el contenido del artículo 589, 590, 591 de la Ley Orgánica del Trabajo y el contenido del artículo 230 al 234 y el artículo 236 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo.

En la LRPE no se establece un procedimiento administrativo sancionatorio y solamente regula las reglas sobre las condiciones fácticas para determinar las faltas administrativas y su sanción que son tasadas en unidades tributarias.

7. Consideraciones finales

Para cumplir con los postulados contenidos en el Artículo 2, 3 y 86 constitucional, el Estado

debe ajustarse al contenido del principio de legalidad y a las reglas relativas sobre la actividad administrativa y el control jurisdiccional de la actividad administrativa.

Del estudio de la ley de base y de las leyes de desarrollo, se puede concluir que en materia de Seguridad Social existen procedimientos administrativos en dinero y procedimientos administrativos en especie. Sin embargo, es oportuno indicar que una vez realizado el análisis de las distintas leyes de desarrollo se puede observar que no existe claramente identificado un capítulo referido a los procedimientos administrativos de prestaciones en dinero y procedimientos administrativos de prestación en servicio, por lo cual se debe realizar una articulación de los mismos para ver como se pueden ejecutar.

El Ejecutivo, al momento de dictar los Reglamentos de las leyes de desarrollo del Sistema de Seguridad Social y los respectivos manuales de organización y de normas y procedimientos debe tomar en cuenta los lineamientos propuestos en la presente investigación a los fines de ajustar los principios de la organización administrativa al cumplimiento de los parámetros contenidos en el Artículo 141 constitucional.

Tabla N° 1 >>>

Esquema de las sanciones administrativas contenidas en la LRPE

FALTA ADMINISTRATIVA	SANCION	TIPO PERSONA INVOLUCRADA	TIPO DE FALTA
Abstención en suministrar la información a los observatorios laborales	1 a 25 U.T	Persona natural Persona jurídica	Infracción leve
No formalice la afiliación del trabajador ante la Tesorería de la Seguridad Social en el lapso previsto en el Artículo 35 de la Ley	26 a 75 U.T	Persona natural Persona jurídica	Infracción grave
No haya informado oportunamente a la Tesorería de la Seguridad Social los cambios relativos a la empresa	26 a 75 U.T	Persona natural Persona jurídica	Infracción grave
Retardo al enterar las cotizaciones a la Tesorería de la Seguridad Social	26 a 75 U.T	Persona natural Persona jurídica	Infracción grave
En casos en que nunca se formalice la afiliación del trabajador a la Tesorería	76 a 100 U.T	Persona natural Persona jurídica	Infracción muy grave
Nunca haya enterado cotizaciones a la Tesorería de la Seguridad Social	76 a 100 U.T	Persona natural Persona jurídica	Infracción muy grave
No haya informado a la Tesorería el cierre de la empresa o establecimiento o la extinción de la explotación o faena	76 a 100 U.T	Persona natural Persona jurídica	Infracción muy grave
No comunique a la Tesorería de la Seguridad Social la terminación o extinción de la relación de trabajo	76 a 100 U.T	Persona natural Persona jurídica	Infracción muy grave
No haga entrega de la planilla de cesantía al trabajador	76 a 100 U.T	Persona natural Persona jurídica	Infracción muy grave
No haya reintegrado la indemnización y los intereses dentro de los seis meses siguientes al pago por parte de la Tesorería	76 a 100 U.T	Persona natural Persona jurídica	Infracción muy grave
No permita la inspección por parte de la Tesorería	76 a 100 U.T	Persona natural Persona jurídica	Infracción muy grave
Induzca a error, para ser beneficiario de las medidas de incentivo fiscal	76 a 100 U.T	Persona natural Persona jurídica	Infracción muy grave
No capacite a los trabajadores venezolanos con los conocimientos de los trabajadores extranjeros	76 a 100 U.T	Persona natural Persona jurídica	Infracción muy grave
Obtención de obsequios, dádivas o recompensas con ocasión de los servicios que presta	25 a 30 U.T	Funcionario público	Sin tipificación
Suscripción de convenio con operadora privada sin que esta (operadora privada) haya cumplido con los requisitos exigidos.	25 a 30 U.T	Funcionario público	Sin tipificación
Privación injustificada de prestaciones económicas	25 a 30 U.T	Funcionario público	Sin tipificación
Inducir al Instituto Nacional de Empleo para celebrar convenio	25 a 30 U.T	Operadora privada	Sin tipificación
No cumplir con las obligaciones asumidas en los convenios, no cumplir con los requisitos para el funcionamiento, o impedir la supervisión del Instituto	25 a 30 U.T	Operadora privada	Sin tipificación
Falta de suministro de información a la que estén obligadas conforme a la ley, reglamentos y resoluciones	70 a 140 U.T	Persona natural Persona jurídica	Sin tipificación
Falsedad en el suministro de información para la inclusión de personas como beneficiarios de prestaciones dinerarias	100 U.T	Persona natural Persona jurídica	Sin tipificación
Suscripción de convenio con operadora privada sin que esta (operadora privada) haya cumplido con los requisitos exigidos.	25 a 30 U.T	Funcionario público	Sin tipificación

Fuente: Mora (2007)

Bibliografía >>

- BREWER, A. (2001). Consideraciones sobre el Régimen Constitucional del Derecho a la seguridad social, el sistema de Seguridad Social y la administración privada de Fondos de Pensiones. En: *Libro Homenaje a Fernando Parra Aranguren*. Publicaciones UCV, Caracas.
 - CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2000). Gaceta Oficial No. 5.453. Marzo 24.
 - LEY DEL RÉGIMEN PRESTACIONAL DE EMPLEO (2005). Gaceta Oficial No. 38.281. Septiembre 27.
 - LEY ORGÁNICA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2001). Gaceta Oficial No. 37.305. Octubre 17.
 - LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (1981). Gaceta Oficial No. 2.828. Julio 1.
 - LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL (2002). Gaceta Oficial No. 37.600. Diciembre 30.
 - LEY ORGÁNICA DEL TRABAJO (1997). Gaceta Oficial No. 5.152, Junio 19.
 - MORA, F. (2007). *Régimen jurídico de la seguridad social. Estudio sobre el derecho a la seguridad social y el sistema de seguridad social*. Editorial Jurídica Venezolana (En etapa de impresión), Caracas.
 - RAMÍREZ, A. (2001). *La seguridad social en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. En: *Libro Homenaje a Fernando Parra Aranguren*. Publicaciones UCV, Caracas.
 - REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRABAJO (2006). Gaceta Oficial No. 38.426. Abril 28.
 - SAINZ, C. (2003). *Nueva Ley Orgánica del sistema de seguridad social*. Editorial Cedil, La Victoria.
 - SAYAGUÉS, E. (1963). *Tratado de Derecho Administrativo*. Editorial Martín Bianchi Altuna, Montevideo.
-