

**PROGRAMA VENEZOLANO DE EDUCACIÓN-ACCIÓN EN  
DERECHOS HUMANOS  
(PROVEA)**

**DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD SOCIAL  
MARCO TEÓRICO – METODOLÓGICO BÁSICO**

**2004**

## **INDICE**

- I. Introducción**
- II. Seguridad Social: conceptos y definiciones**
- III. Bases Normativas del derecho a la seguridad social**
- IV. Contenido Mínimo y alcance del derecho a la seguridad social**
- V. Obligaciones del Estado frente al derecho a la seguridad social**
- VI. Violaciones al derecho a la seguridad social**
- VII. Indicadores para monitorear la situación del derecho a la seguridad social**
- VIII. Anexos**

## I. Introducción

Con el inicio de la década de los 80, se comienza a desarrollar un proceso mundial de implantación de políticas de ajuste estructural, impulsado por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, en las que privan las recetas de privatización de los servicios públicos, que alcanza también a la educación, la salud y a la seguridad social. Estas políticas imponen la reducción del papel del Estado y el consecuente recorte a la inversión social en áreas vitales para el desarrollo social como la salud, la educación y los servicios públicos esenciales. En el área de la seguridad social, se impulsa la restricción acceso al derecho a la seguridad social universal y solidaria, producto de las exigencias de los sistemas de privatización total o mixta, que no logran resolver el problema de la cobertura de amplios sectores de la población, que continúan excluidos del sistema. La destrucción de los Sistemas Públicos de Seguridad Social, para sustituirlos por modelos de corte privatizador, ha profundizado la desprotección social. Estas dos últimas décadas, han significado un claro retroceso en la protección y garantía del derecho humano a la seguridad social.

Esta situación motivó a Provea a realizar un esfuerzo por sistematizar en una publicación, que denominamos *“Marco conceptual del derecho humano a la seguridad social”*, los principales elementos teórico-prácticos de este derecho humano reconocido por la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 22: *“toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”*. La importancia que ha cobrado la exigibilidad y la justiciabilidad de éste derecho ha sido reconocido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su 89ª. Conferencia al concluir que: *“2.- La seguridad social es muy importante para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de toda la sociedad. Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social, y de ese modo contribuye a garantizar la paz social y la integración social. Forma parte indispensable de la política social de los gobiernos y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza. A través de la solidaridad nacional y la distribución justa de la carga, puede contribuir a la dignidad humana, a la equidad y a la justicia social. También es importante para la integración política, la participación de los ciudadanos y el desarrollo de la democracia”*.<sup>1</sup>

Con esta publicación se pretende contribuir a crear una cultura de seguridad social en Venezuela, presentando una completa visión de la seguridad social desde una perspectiva de derechos humanos, que sirva para la consulta de sectores académicos y estudiantiles, y de formación y capacitación para los profesionales del derecho y activistas de organizaciones de derechos humanos, sociales y políticas, para que de esta manera puedan contribuir a la realización efectiva y universal de este primordial derecho humano.

---

<sup>1</sup> [http://www.redsegsoc.org.uy/89\\_Conferencia-OIT.htm#Conclusiones](http://www.redsegsoc.org.uy/89_Conferencia-OIT.htm#Conclusiones). Subrayado nuestro.

## II. Seguridad Social: conceptos y definiciones

Definir la seguridad social es una tarea difícil, ya que no existen acuerdos entre los distintos autores, tratadistas y doctrinas, por los diversos contenidos que involucra el concepto, como por las implicaciones de su desarrollo en la estructura de la sociedad, por la responsabilidad del Estado en su instrumentación y por la vinculación que tiene con la doctrina de derechos humanos. Conceptos como asistencia social y seguro social, coexisten y forman parte del acervo cultural vinculado a la seguridad social.

El venezolano Manuel Zúñiga Cisneros define a la seguridad social como *“el conjunto de medidas previsivas que conducen a garantizar a los habitantes de un país los medios económicos para lograr las condiciones mínimas de comodidad, salud, educación y recreación necesarias; y las providencias contra una serie de riesgos inherentes a la vida moderna, tales como el desempleo, la enfermedad profesional o de otro origen, la invalidez parcial o total, la ancianidad, la educación de los niños, los derivados de la muerte del jefe de familia”*.<sup>2</sup>

En opinión del profesor Absalóm Méndez Cegarra, Coordinador del Postgrado en Seguridad Social de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela, la seguridad social es *“... un sistema de protección social, fundado legalmente, orientado a garantizar a los habitantes de un país un mínimo de condiciones favorecedoras de una existencia humana y digna”*.<sup>3</sup>

Para la OIT, máxima autoridad en materia de seguridad social, la seguridad social debe entenderse como: *“... la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con sus hijos”*.<sup>4</sup>

Provea considera que la seguridad social debe garantizarse mediante un sistema integrado que incluya mecanismos, recursos económicos, técnicos y organizativos legalmente establecidos que debe promover e implementar la sociedad fundamentalmente a través del Estado, para garantizar a todo habitante de un país las condiciones mínimas que le permitan una existencia digna y a recibir las prestaciones suficientes cuando se produzcan contingencias específicas ajenas a su voluntad en caso de pérdida o reducción importante de sus medios de vida.

---

<sup>2</sup> ZÚÑIGA CISNEROS, Manuel: Seguridad Social y su historia. Caracas, 1980. Pág. 19.

<sup>3</sup> Ver: PROVEA: Informe Anual 1994-1995. Caracas 1995. Pág. 162.

<sup>4</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: Introducción a la Seguridad Social. Mimeo, Ginebra 1.984

Desde esta perspectiva, todo intento de mercantilizar o privatizar las instituciones de la seguridad social, como lo han intentando las corrientes de pensamiento neoliberal que han penetrado las principales instituciones internacionales de crédito, son un desconocimiento de la categoría de derecho humano que ha alcanzado la seguridad social en el transcurso del siglo XX. A pesar de que los Fondos de Pensiones Privados o similares, son una realidad impuesta en algunos países por la mundialización del capital, no pueden considerarse como parte del desarrollo progresivo de la seguridad social, sino como una opción mercantil alternativa y complementaria para aquellos sectores de la sociedad que por contar con mayores ingresos pueden comprar prestaciones y beneficios mayores ante las contingencias o riesgos de la vida.

Cabe precisar, que la asistencia social y el seguro social, surgen con el advenimiento de la modernidad, y ambas están relacionadas a políticas públicas impulsadas por el Estado para garantizar la realización del derecho a la seguridad social. Según Liebenberg, las tres características básicas de los programas de la **asistencia social** son: *“a) No están financiados por aportes sino por rentas públicas; b) Están diseñadas para complementar los ingresos de grupos particularmente vulnerables (personas de edad y discapacitados). En algunos países proporcionan una red de seguridad para los que no pueden acceder a las prestaciones de la seguridad social; c) Las prestaciones y las condiciones que deben reunirse para gozar de ellas varían según el país. Las prestaciones pueden otorgarse en efectivo o en especie en forma de asistencia alimentaria. Los programas incluyen planes de reemplazo de ingresos o planes de reembolso de costos, que proveen reembolso completo o parcial de atención familiar, atención de salud, costos funerarios, etc”<sup>5</sup>*. Por otra parte, la OIT define la asistencia social, como la potestad que tienen los gobiernos o Estados para conceder *“prestaciones a las personas más necesitadas, posterior a la comprobación de su falta de recursos o ingresos propios para la sobrevivencia. Las prestaciones están determinadas por estándares de política social y no exigen contribuciones de parte del beneficiario. El sistema depende financieramente del presupuesto nacional”<sup>6</sup>*. En consecuencia, la asistencia social está concebida como una responsabilidad exclusiva del Estado orientada fundamentalmente a dar prestaciones a los sectores sociales en condiciones de pobreza o exclusión.

Por otra parte, los programas del **seguro social** tienen como características las siguientes: *“a) Están financiados por aportes [de los trabajadores, patronos y el Estado]; b) Generan beneficios ‘ganados’ con el trabajo para los trabajadores y sus familias; c) Se ocupan de distintas contingencias que puedan interrumpir o poner fin a los ingresos (como enfermedad, vejez, maternidad y desempleo)”<sup>7</sup>*. En consecuencia, el seguro social brinda cobertura y prestaciones predeterminadas a los afiliados al momento de producirse la contingencia.

---

<sup>5</sup> Ídem: Pág. 231

<sup>6</sup> Organización Internacional del Trabajo: [Indicadores del sistema de seguridad social. Glosario de la seguridad social y términos relacionados](#). Tomado de

[www.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/secsoc/estadisticas/indicadores/glosario.html](http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/secsoc/estadisticas/indicadores/glosario.html)

<sup>7</sup> Ídem.

La responsabilidad por adelantar tales políticas no es exclusiva del Estado, sino que en ella deben participar diversas instituciones de la sociedad. Coincidente con esta concepción, a pesar de las diferencias entre los distintos sistemas de seguridad social existentes en el mundo, la OIT valora los principales elementos que caracterizan a la institución del seguro social, entre ellos:

*“-La financiación se asegura mediante cotizaciones, por lo común tanto de los empleadores como de los trabajadores, contribuyendo a veces el Estado con un subsidio o aporte adicional del erario.*

*-La afiliación es obligatoria, salvo contadas excepciones.*

*-Las cotizaciones ingresan en cajas especiales a cuyo cargo está el pago de las prestaciones.*

*-Los fondos que no se necesitan para pagar las prestaciones corrientes se invierten a fin de que produzcan ingresos suplementarios.*

*-Una persona adquiere derecho a las prestaciones en virtud de las cotizaciones que ha pagado, sin que deba demostrar para ello su carencia de recursos.*

*-El monto de las cotizaciones como de las prestaciones guarda a menudo relación con los ingresos que el afiliado percibe o percibía.*

*-Los regímenes de seguro de accidente del trabajo y enfermedades profesionales son por lo regular financiados en su totalidad por los empleadores aunque a veces hay un aporte adicional de los fondos públicos”<sup>8</sup>.*

La Convención (102) sobre las normas mínimas en materia de seguridad social, la que analizaremos más adelante, no impone a los Estados un modelo único de implementación del derecho a la seguridad social. Sin embargo, existe una creencia generalizada que relaciona a la seguridad social con el modelo de los seguros sociales, por ser esta modalidad la más difundida. Al respecto, cabe destacar la opinión de la profesora canadiense Lucie Lamarche quien afirma que: *“Fueron los Estados los que eligieron esta vía [los seguros sociales], que les resultaba más económica en la medida en que se basaba el acceso a la seguridad social fundamentalmente en las cotizaciones de los trabajadores y asalariados”*.<sup>9</sup> Efectivamente, la autora nos recuerda que el Artículo 71 de la Convención (102) estipula que: *“el costo de las prestaciones atribuidas en virtud de esta Convención, así como los gastos de administración de tales prestaciones, deben ser financiados colectivamente por la vía de cotizaciones o de impuestos, o por los dos conjuntamente”*,<sup>10</sup> por lo que queda abierta la posibilidad de que los Estados mediante políticas públicas progresivas universalicen la cobertura del derecho a la seguridad social, incorporando a los sectores de la población inmersos en la economía informal y a los más pobres excluidos del mercado laboral.

Es evidente, que desde una perspectiva amplia, la realización del derecho a la seguridad social implica una combinación de la implementación de sistemas de seguro social y políticas de asistencia social que debe dar respuesta a contingencias específicas que pudieran presentarse a personas o grupos de personas en cualquier momento de sus vidas y la implementación de políticas

---

<sup>8</sup> Organización Internacional del Trabajo: Introducción a la seguridad social. Pág. 4-5.

<sup>9</sup> LAMARCHE, Lucie: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las mujeres y el derecho a la seguridad social: consideraciones y propuestas para un derecho ‘universal’ a la seguridad social. Canadá 2003. Mimeo. Pág. 13.

<sup>10</sup> Ídem.

de asistencia social dirigidas a garantizar niveles mínimos de condiciones razonables de vida para personas o grupos sociales vulnerables.

### **III. Bases Normativas del derecho humano a la seguridad social**

El derecho humano a la seguridad social se encuentra establecido en una amplia gama de declaraciones, tratados, pactos, convenciones, recomendaciones y resoluciones, que componen sus bases normativas y doctrinarias de carácter internacional. De la misma manera, en el orden interno, se encuentra reconocido constitucionalmente y en el ordenamiento legal vigente en Venezuela.

#### **1. Instrumentos internacionales y regionales de carácter general y para sectores específicos.**

El derecho humano a la seguridad social se encuentra establecido en una amplia gama de declaraciones, tratados, convenios, recomendaciones, resoluciones u observaciones, que componen sus bases normativas y doctrinarias de carácter internacional. De la misma manera, en el orden interno, en cada país puede tener reconocimiento constitucional y legal. Entendemos como bases normativas a los distintos instrumentos de derechos humanos internacionales y nacionales, sean estos declarativos o vinculantes. Las bases doctrinarias la constituyen todas aquellas interpretaciones o jurisprudencia de los órganos especializados del sistema de protección internacional de los derechos humanos.

Los Instrumentos Internacionales se clasifican en *universales* o *regionales*, dependiendo de su ámbito de competencia. Aquellos elaborados en el sistema de la ONU o en algún organismo de la misma organización, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), tienen carácter universal. Aquellos instrumentos elaborados por la Organización de Estados Americanos (OEA), tienen competencia únicamente en el continente americano. Por otra parte, según el contenido del texto, los instrumentos internacionales pueden ser *generales*, cuando tratan todos los derechos humanos, o *específicos*, si considera un derecho en particular, como los derechos de los niños/as o de la mujer, entre otros.

Asimismo, en razón de su naturaleza jurídica, los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos pueden ser *declarativos* o *convencionales*. Se consideran *declarativos* los instrumentos internacionales que carecen de efecto jurídico obligatorio, ya que sólo tienen autoridad moral. Entran dentro de esta categoría las Declaraciones, Directrices, Conjunto de Principios, Reglas Mínimas o Recomendaciones. Vale citar entre ellas a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, y la Recomendación N° 171 de la OIT sobre los servicios de salud en el trabajo. Los *convencionales*, también denominados vinculantes, son instrumentos que implican obligaciones jurídicas para el Estado, por lo que éste los adopta mediante la ratificación o adhesión al

documento, con lo que se obliga internacionalmente a cumplir con lo que dispone el mismo. Los instrumentos que se incluyen en esta características se denominan Convenciones, Convenios, Pactos y Protocolos, entre los cuales se encuentran la Convención sobre los Derechos del Niño, la convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de derechos civiles y Políticos.

La *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*<sup>4</sup> establece en el artículo 2, párrafo 1, inciso a), que *"Se entiende por "Tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste de un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular."*

La mayoría de los países de la región han suscrito y ratificado una serie de declaraciones, tratados y convenios mediante los cuales asumen la obligación de cumplir con el contenido de las normas plasmadas en dichos instrumentos. Los instrumentos internacionales que a continuación se describen generan tanto derechos como obligaciones para el Estado y los ciudadanos. En tal sentido, cualquier persona puede ejercer los derechos definidos en tales instrumentos internacionales y está en el deber de cumplir las obligaciones que los mismos indican. Esos instrumentos pueden invocarse y hacerse valer ante cualquier órgano jurisdiccional o administrativo de las jurisdicciones nacionales así como ante las instancias internacionales correspondientes.

### **1.1. Instrumentos del Sistema de Naciones Unidas**

En el marco de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, que incluyen Declaraciones, Pactos, Convenios, Convenciones, Observaciones Generales y Recomendaciones de los órganos de Naciones Unidas, en materia de seguridad social destacan las siguientes:

a) **La Declaración Universal de Derechos Humanos**, adoptada por Naciones Unidas en 1.948, en su Artículo 22 establece de manera específica que: *"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad"*. Por otra parte, el Artículo 25 define con amplitud el alcance y contenido del derecho humano a la seguridad social, al establecer que: *"1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social"*.



**b) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)**, adoptado por Naciones Unidas en 1.966<sup>11</sup>, en su Artículo 3 ratifica el principio de universalidad de los derechos humanos, de manera particular los económicos, sociales y culturales, entre ellos el derecho humano a la seguridad social. El citado Artículo establece que: *“Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto”*.

El Artículo 9 hace referencia explícita a este derecho humano al afirmar que: *“Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”*. A su vez el Artículo 10 establece que todos los Estados se comprometen a garantizar la más amplia protección y asistencia posibles a la familia, a las madres antes y después del parto y a todos los niños y adolescentes.

Cabe destacar que, el derecho humano a la seguridad social no puede hacerse realidad al margen de la realización de otros derechos que están estrechamente vinculados con él, que figuran en los dos Pactos Internacionales y otros instrumentos regionales aplicables<sup>12</sup>.

**c) La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial**<sup>13</sup> establece en su Artículo 5 que *“los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona [...] (e) los derechos económicos, sociales y culturales, en particular: [...] (iv) el derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales”*.

**d) La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social**<sup>14</sup> prioriza entre sus objetivos el desarrollo de la seguridad social. En su Artículo 11 (a) establece como objetivo: *“La provisión de sistemas amplios de seguridad social y los servicios de asistencia social y el establecimiento y la mejora de sistemas de servicios y seguros sociales para todas aquellas personas que por enfermedad, invalidez o vejez no puedan ganarse la vida, temporal o permanentemente, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar el debido nivel de vida a estas personas, a sus familias y a quienes estén a su cargo...”*. Otro objetivo vinculado a la seguridad social lo establece el Artículo 19, que expresa: *“a) La adopción de medidas para proporcionar gratuitamente servicios sanitarios a toda la población y asegurar instalaciones y servicios preventivos y curativos adecuados y servicios médicos de bienestar social accesibles a todos; b) El establecimiento y la promulgación de medidas legislativas y reglamentarias encaminadas a poner en práctica un amplio sistema de planes de seguridad social y servicios de asistencia social, y a mejorar y coordinar los servicios existentes...”*.

---

<sup>11</sup> Ratificado por Venezuela según Gaceta Oficial N° 2.146 del 15.12.77.

<sup>12</sup> ONU: Observación General N° 4. El derecho a una vivienda adecuada. Párrafo 9.

<sup>13</sup> Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 2106 A (XX) del 25 de diciembre de 1965. Ratificada por Venezuela el 04.01.69.

<sup>14</sup> Proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución N° 2542 del 11.12.69.

**e) Los convenios internacionales sobre seguridad social** han sido desarrollados fundamentalmente por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con la finalidad de lograr que los Estados Miembros ratifiquen los mismos, y así garantizar la promoción y protección del derecho humano a la seguridad social para los trabajadores y su familia. Es importante tener en cuenta que a la OIT los Estados que suscriben los convenios le reconocen jurisdicción para ocuparse de todos los aspectos del trabajo y de la seguridad social en la esfera nacional, regional e internacional. Existe entonces un consenso internacional que le reconoce a este organismo *“...en primer lugar, la determinación de políticas y de programas internacionales conducentes al mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo, al incremento de oportunidades de empleo y al fomento de los derechos humanos; en segundo lugar, la adopción de normas internacionales del trabajo que determinen el modo en que los países ponen en vigor tales políticas”*<sup>15</sup>.

A continuación detallaremos los principales convenios relacionados con la protección y garantía del derecho humano a la seguridad social, entre los que destacan los siguientes<sup>16</sup>:

**\*Convenio N° 102 sobre la seguridad social (norma mínima)**<sup>17</sup>, que abarca las nueve modalidades principales de la seguridad social: 1) asistencia médica; 2) prestaciones monetarias de enfermedad; 3) prestaciones de desempleo; 4) prestaciones de vejez; 5) prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional; 6) prestaciones familiares; 7) prestaciones por maternidad; 8) prestaciones por invalidez; y 9) prestaciones para sobrevivientes. La importancia de este convenio estriba en que los Estados deben aceptar las obligaciones relativas a tres de estas ramas para poder ratificar este convenio cuya norma mínima se define respecto del alcance de la protección y las prestaciones, incluido el monto de las mismas. El Convenio N° 102 establece que dentro de las tres ramas aceptadas como mínimas deben estar comprendidas *“... por lo menos una de las cinco siguientes: de desempleo, de vejez, de accidente de trabajo y enfermedad profesional, de invalidez o de sobrevivientes. También deben dar cumplimiento a las normas estatuidas en cuanto a cobertura mínima de su población, cuantía mínima de prestaciones y, cuando proceda, suministro mínimo de asistencia médica. El convenio exige, como la regla general, la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros residentes en el país...”*<sup>18</sup>.

Por otra parte, el principio de universalidad de la seguridad social, que implica la cobertura de la población que no cuenta con un empleo formal, se garantiza mediante la aplicación del Artículo 71 de la Convención (102), el cual estipula

---

<sup>15</sup> LINARES, Antonio: Curso de derecho Público. Organizaciones Internacionales. Tomo Y. Ediciones Universidad Central de Venezuela. 1972. Pág. 173.

<sup>16</sup> Las Normas de la OIT revisten la forma de convenios o recomendaciones. Los primeros son tratados internacionales sujetos a la ratificación de los Estados Miembros de la organización. Las recomendaciones no son instrumentos vinculantes - habitualmente versan sobre los mismos temas que los convenios- y recogen directrices que pueden orientar la política y la acción nacionales. Se entiende que unos y otras incidan concretamente en las condiciones y las prácticas de trabajo de todos los países del mundo.

<sup>17</sup> Adoptado por la Conferencia General de la OIT el 28.06.52. Ratificado por Venezuela, según Gaceta Oficial N° 2848, Extraordinaria del 27.08.81

<sup>18</sup> PROVEA: Informe Anual octubre 1994-septiembre 1995. Caracas, 1995. Pág. 163

que: “el costo de las prestaciones atribuidas en virtud de esta Convención, así como los gastos de administración de tales prestaciones, deben ser financiados colectivamente por la vía de cotizaciones o de impuestos, o por los dos conjuntamente”.<sup>19</sup> La Oficina Internacional del Trabajo (BIT, organismo técnico y experto de la OIT) propone que “la protección social sea definida como el conjunto de medidas de seguridad social, incluyendo los regímenes de seguros sociales de base o complementarios al empleo, los regímenes de ayuda o de asistencia social, y el acceso a cuidados de salud”.<sup>20</sup>

**\*Convenio Nº 103 sobre la protección de la maternidad**<sup>21</sup> se aplica a las mujeres empleadas en empresas industriales y en trabajos no industriales y agrícolas, comprendidas las mujeres asalariadas que trabajen en su domicilio. Prescribe una duración mínima de doce semanas de descanso con derecho a prestaciones monetarias y asistencia médica. El Convenio establece que las prestaciones en dinero y las prestaciones médicas serán concedidas en virtud de un sistema de seguro social obligatorio o con cargo a los fondos públicos; en ambos casos, las prestaciones serán concedidas, de pleno derecho, a todas las mujeres que reúnan las condiciones prescritas.

**\* Convenio Nº 118 sobre la igualdad de trato a Nacionales y Extranjeros en Materia de Seguridad Social**<sup>22</sup>, aprobado en 1962, estipula que todo Estado ratificante ha de reservar igualdad de trato a los trabajadores de otro Estado ratificante en lo que respecta a las nueve ramas de la seguridad social, aunque las obligaciones del convenio hayan sido aceptadas con respecto a una sola de esas ramas. El pago de prestaciones a largo plazo a personas residentes en el extranjero debe asegurarse tanto a los nacionales del propio país como a los nacionales de cualquier otro Estado que haya aceptado las obligaciones del Convenio relativas a la rama correspondiente. Además, en relación con los niños residentes en el territorio de cualquier Estado ratificante, se debe garantizar el beneficio de las asignaciones familiares a los propios nacionales y a los nacionales de otros Estados que hayan aceptado las obligaciones que emanan de dicha rama.<sup>23</sup>

**\*Convenio Nº 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales**<sup>24</sup>, establece que la legislación nacional sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales debe proteger a todos los asalariados, incluidos los aprendices, de los sectores público y privado, comprendidos aquellos de las cooperativas, y, en caso de fallecimiento del sostén de familia, a categorías prescritas de beneficiarios. El artículo 6 del convenio describe cuáles son las contingencias cubiertas: a) estado mórbido; b) incapacidad para trabajar que resulte de un

---

<sup>19</sup> Subrayado nuestro.

<sup>20</sup> OIT. BIT: *Rapport sur le travail dans le monde 2000. Sécurité du revenu et protection sociale dans un onde en mutation*. Ginebra. BIT, 2000. Pág. 31. Citado en: LAMARCHE, Lucie: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las mujeres y el derecho a la seguridad social: consideraciones y propuestas para un derecho “universal” a la seguridad social. Canadá 2003. Mimeo. Pág. 19. Subrayado nuestro.

<sup>21</sup> Adoptado por la Conferencia General de la OIT el 29.10.19. Ratificado por Venezuela, según Gaceta Oficial Nº 110, Extraordinaria del 01.01.45.

<sup>22</sup> Adoptado por la Conferencia General de la OIT en la 46 Conferencia realizada 28.06.62.

<sup>23</sup> OIT: [www.ilo.org/ilolex/ilolex.ch:1567/scripts/convds.pl?C118](http://www.ilo.org/ilolex/ilolex.ch:1567/scripts/convds.pl?C118)

<sup>24</sup> Adoptado por la Conferencia General de la OIT el 08.07.64. Ratificado por Venezuela según Gaceta Oficial Nº 2849, Extraordinaria del 27.08.81

estado mórbido y que entrañe la suspensión de ganancias, tal como esté definida en la legislación nacional; c) pérdida total de la capacidad para ganar o pérdida parcial que exceda de un grado prescrito, cuando es probable que dicha pérdida total o parcial sea permanente, o disminución correspondiente de las facultades físicas; y d) pérdida de los medios de existencia, sufrida a consecuencia del fallecimiento del sostén de la familia, por categorías prescritas de beneficiarios.

**\*Convenio N° 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes<sup>25</sup>**, establece que la legislación nacional debe garantizar a las personas aseguradas el pago de prestaciones de invalidez cuando la persona se encuentre incapacitada para ejercer una actividad lucrativa cualquiera, cuando sea probable que esta incapacidad será permanente o cuando subsista a la terminación de un período prescrito de incapacidad temporal o inicial; prestaciones de vejez para las cuales el Convenio establece como principio general que la edad prescrita no deberá exceder de sesenta y cinco años; y también el pago de pensiones de sobrevivientes, la cual se hará efectiva ante la pérdida de medios de subsistencia sufrida por la viuda o hijos como consecuencia de la muerte del sostén de familia.

Cabe destacar que mediante el Artículo 34, el Convenio garantiza que: *“1. Todo solicitante deberá tener derecho a interponer un recurso en caso de que se le niegue una prestación o en caso de reclamación sobre su calidad o cantidad. 2. Deberán establecerse procedimientos que permitan al solicitante hacerse representar o ser asistido, cuando sea apropiado, por una persona calificada escogida por él, o por un delegado de una organización representativa de las personas protegidas.”*

**\*Convenio N° 130 sobre la asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad<sup>26</sup>**, establece en los Artículos 7 y 13 las contingencias y las prestaciones que tienen como objeto conservar, restablecer o mejorar la salud de la persona protegida y su aptitud para trabajar y para hacer frente a sus necesidades personales. Las contingencias cubiertas *“deberán comprender: a) la necesidad de asistencia médica curativa, y, en las condiciones prescritas, de asistencia médica preventiva; b) la incapacidad para trabajar, tal como esté definida en la legislación nacional, que resulte de una enfermedad y que implique la suspensión de ganancias”*. Las prestaciones de asistencia médica *“deberán comprender por lo menos: a) la asistencia médica general, incluidas las visitas a domicilio; b) la asistencia por especialistas prestada en hospitales a personas hospitalizadas o no y la asistencia que pueda ser prestada por especialistas fuera de los hospitales; c) el suministro de los productos farmacéuticos necesarios recetados por médicos u otros profesionales calificados; d) la hospitalización, cuando fuere necesaria; e) la asistencia odontológica según esté prescrita; y f) la readaptación médica, incluidos el suministro, mantenimiento y renovación de aparatos de prótesis y de ortopedia, según fuere prescrita”*. Las prestaciones monetarias cuando exista la

---

<sup>25</sup> Adoptado por la Conferencia General de la OIT el 29.06.67. Ratificado por Venezuela según Gaceta Oficial N° 3169, Extraordinaria del 11.05.83

<sup>26</sup> Adoptado por la 53 Conferencia General de la OIT el 04.06.69. Ratificado por Venezuela según Gaceta Oficial N° 2850, Extraordinaria del 27.08.81

incapacidad para trabajar que resulte de una enfermedad deberán consistir en un pago periódico (Artículo 21). Adicionalmente, el Artículo 27 conviene en que en caso de muerte de la persona beneficiaria esta prestación *“una asignación por gastos funerarios deberá ser pagada, en condiciones prescritas, a sus sobrevivientes, a las demás personas a su cargo o a la persona que hubiere costado tales gastos”*.

**\*El Convenio N° 157 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social**<sup>27</sup>, prevé la creación de un régimen internacional para que quienes trabajan o están fuera de su país conserven los derechos relacionados con todas las ramas de la seguridad social. En los anexos de la Recomendación N° 167, que complementa este convenio, se dan ejemplos de disposiciones destinadas a propiciar la creación de instrumentos bilaterales o multilaterales en materia de seguridad social.<sup>28</sup>

**\*El Convenio N° 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo**<sup>29</sup>, detalla los elementos indispensable del régimen de prestaciones de desempleo que, junto con otros medios tales como los servicios de empleo, la orientación y la formación profesionales, han de propiciar una activa política de empleo como objetivo nacional prioritario. El convenio no sólo protege contra el desempleo total sino también contra la pérdida de ingresos, a raíz de desempleo temporario o suspensión de trabajo temporal, y exhorta a los Estados Miembros de la OIT a promover oportunidades de empleo suplementarias para determinadas categorías de personas desafortunadas y a ampliar progresivamente la protección a los nuevos solicitantes de empleo. Además de las disposiciones habituales, prohíbe la discriminación fundada en la edad o la discapacidad.<sup>30</sup>

**f) La Observación General N° 6 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores**<sup>31</sup>, fue adoptada por Naciones Unidas en 1.995, motivada por los graves problemas que confrontaba ese sector poblacional de la humanidad. En el diagnóstico de esa problemática se hace referencia a que: *“La mayoría de los Estados Partes en el Pacto, en particular los países desarrollados, tienen que enfrentarse con la tarea de adaptar sus políticas sociales y económicas al envejecimiento de sus poblaciones, especialmente en el ámbito de la seguridad social. En los países en vías de desarrollo, la falta o deficiencias de la seguridad social se ven agravadas con la emigración de la población más joven, que debilita el papel tradicional de la familia, principal apoyo para las personas de edad avanzada”*.

La Observación General N° 6 pretende solventar la falta de referencia explícita de los derechos de las personas mayores en el PIDESC, donde el Artículo 9 sólo garantiza el derecho a la seguridad social a todas las personas, y al reconocer el derecho *“incluso al seguro social”*, lo que implica por extensión el

---

<sup>27</sup> Adoptado por la 68 Conferencia General de la OIT del 21.06.82.

<sup>28</sup> OIT: [www.ilo.org/ilolex/ilolex.ch:1567/scripts/convds.pl?C157](http://www.ilo.org/ilolex/ilolex.ch:1567/scripts/convds.pl?C157)

<sup>29</sup> Adoptado por la 75 Conferencia General de la OIT del 21.06.88.

<sup>30</sup> OIT: [www.ilo.org/ilolex/ilolex.ch:1567/scripts/convds.pl?C168](http://www.ilo.org/ilolex/ilolex.ch:1567/scripts/convds.pl?C168)

<sup>31</sup> ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación General N° 6 (1995), Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores. Figura en el documento E/1996/22, Introducción. Párrafo 3.

reconocimiento de las pensiones de vejez. Preocupado porque se presenten prácticas discriminatorias hacia las personas mayores el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales *“es de la opinión que los Estados Partes en el Pacto están obligados a prestar especial atención al fomento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad. A este respecto, la propia función del Comité adquiere más importancia por el hecho de que, a diferencia de otros grupos de población, tales como las mujeres y los niños, no existe todavía ninguna convención internacional general relacionada con los derechos de las personas de edad y no hay disposiciones obligatorias respecto de los diversos grupos de principios de las Naciones Unidas en esta materia”*<sup>32</sup>.

Como se puede apreciar a continuación, la Observación General N° 6 establece disposiciones específicas en relación al Artículo 9 del PIDESC y las formas de realización del derecho a la seguridad social de las personas mayores: *“27. De conformidad con el artículo 9 del Pacto y con las disposiciones de aplicación de los Convenios de la OIT sobre seguridad social - Convenio N° 102, relativo a la norma mínima de la seguridad social (1952) y Convenio N° 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967)- los Estados Partes deben tomar las medidas adecuadas para establecer, con carácter general, sistemas de seguros de vejez obligatorios, a percibir a partir de una edad determinada, prescrita por las legislaciones nacionales.*

*28. Conforme a lo dispuesto en ambos Convenios mencionados de la OIT y en la citada Recomendación N° 162, el Comité invita a los Estados Partes a fijar la edad de jubilación de manera flexible, de acuerdo con las actividades desempeñadas y la capacidad de las personas de edad avanzada, teniendo también en cuenta factores demográficos, económicos y sociales.*

*29. Para completar el mandato contenido en el artículo 9 del Pacto, los Estados Partes deberán garantizar la concesión de prestaciones de sobrevivientes y de orfandad, a la muerte del sostén de familia afiliado a la seguridad social o pensionista.*

*30. Finalmente, para dar pleno cumplimiento al mandato del artículo 9 del Pacto, como ya se ha señalado en los párrafos 20 y 22, los Estados Partes deberán establecer, dentro de los recursos disponibles, prestaciones de vejez no contributivas u otras ayudas, para todas las personas mayores que, al cumplir la edad prescrita fijada en la legislación nacional, por no haber trabajado o no tener cubiertos los períodos mínimos de cotización exigidos, no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez o de otra ayuda o prestación de la seguridad social y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos.”*<sup>33</sup>

## **1.2. Instrumentos de la Organización de Estados Americanos**

En el marco del sistema de protección regional interamericano de derechos humanos, la mayoría de sus Estados Miembros ratificó los principales instrumentos que reconocen y garantizan los derechos económicos, sociales y

---

<sup>32</sup> Ídem. Párrafo 13,

<sup>33</sup> Ídem: Párrafos 27, 28, 29 y 30.

culturales, entre ellos el derecho humano a la seguridad social. Destacan entre ellos, los siguientes:

**a) La Carta de la Organización de Estados Americanos**<sup>34</sup>, instrumento fundacional del sistema regional, establece en su Artículo 44 que : *“Los Estados Miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos: [...] b) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar; [...] h) desarrollo de una política eficiente de seguridad social ...”.*

**b) La Carta Internacional Americana de Garantías Sociales**<sup>35</sup> o **declaración de los derechos sociales del trabajador**, establece en su Artículo 1 que la misma *“... tiene por objeto declarar principios fundamentales que deben amparar a los trabajadores de toda clase y constituye un mínimo de derechos que de ellos deben de gozar en los Estados Americanos, sin perjuicio de que las leyes de cada uno puedan ampliar esos derechos o reconocerles otros más favorables”.* Los artículos que van del 28 al 34 norman todo lo referente a la previsión y seguridad social, constituyéndose en un marco referencial para el desarrollo de los sistemas de seguridad social de los países miembros del sistema interamericano. Su importancia y trascendencia, se transcriben literalmente a continuación:

\*Artículo 28. Es deber del Estado proveer en beneficio de los trabajadores medidas de previsión y seguridad sociales.

\*Artículo 29. Los Estados deben estimular y proveer la existencia de centros recreativos y de bienestar que puedan ser aprovechados libremente por los trabajadores.

\*Artículo 30. El Estado, mediante normas adecuadas, debe asegurar la higiene, seguridad y moralidad en los lugares de trabajo.

\*Artículo 31. Los trabajadores, inclusive los trabajadores agrícolas, los trabajadores a domicilio, los trabajadores domésticos, los empleados públicos, los aprendices aunque no reciban salario y los trabajadores independientes, cuando su afiliación fuere posible, tienen derecho a un sistema de seguro social obligatorio orientado hacia la realización de los objetivos siguientes: a) Organizar la prevención de los riesgos cuya realización prive al trabajador de su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia. b) Restablecer lo más rápida y completamente posible la capacidad de ganancia perdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente. c) Procurar los

---

<sup>34</sup> Adoptada en Bogotá en 1948, reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993.

<sup>35</sup> Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Río de Janeiro en 1947.

medios de subsistencia en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional como consecuencia de enfermedad o accidente, maternidad, invalidez temporal o permanente, cesantía, vejez o muerte prematura del jefe de la familia. El seguro social obligatorio deberá tender a la protección de los miembros de la familia del trabajador y establecer prestaciones adicionales para los asegurados de familia numerosa.

\*Artículo 32. En los países donde aún no exista un sistema de seguro o previsión social, o en los que existiendo éste, no cubra la totalidad de los riesgos profesionales y sociales, estarán a cargo de los empleadores prestaciones adecuadas de previsión y asistencia.

\*Artículo 33. La mujer trabajadora tendrá derecho a un descanso remunerado no inferior a seis semanas antes y seis semanas después del alumbramiento, conservación del empleo, atención médica para ella y el hijo y subsidio de lactancia. Las leyes establecerán la obligación de los empleadores de instalar y mantener salas-cunas y guarderías infantiles para los hijos de los trabajadores.

\*Artículo 34. Los trabajadores independientes tienen derecho a la cooperación del Estado con el objeto de incorporarse a las instituciones de protección social que se organicen para reconocerles prestaciones iguales a las de los trabajadores asalariados. Igual derecho compete a las personas que ejerzan profesiones liberales y que no se hallen en una relación de dependencia frente a terceros.

**c) La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>36</sup>** en coincidencia con la anterior establece en su Artículo 16 que *“Toda persona tiene derecho a la seguridad social que se le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener medios de subsistencia”*.

**d) La Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>37</sup>**, conocida también como Pacto de San José, hace referencia a las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura que se encuentran incluidas en la Carta de la OEA. En su Artículo 26 establece el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, al afirmar que: *“Los Estados se comprometen a adoptar las providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos, reformada por el protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”*. De esta manera, la Convención hace vinculante el “literal h” de la Carta de la OEA.

---

<sup>36</sup> Aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá en 1948, siendo Venezuela uno de los Estados que la suscribieron.

<sup>37</sup> Aprobada en San José de Costa Rica el 22.11.69, en la Conferencia Especializada sobre Derechos Humanos. Ratificada por Venezuela según Gaceta Oficial Extraordinaria N° 31.256 del 09.08.77



**e) El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**<sup>38</sup>, conocido como Protocolo de San Salvador, incluye un expreso reconocimiento al derecho humano a la seguridad social, al establecer en su Artículo 9 que: “1. *Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.* 2. *Cuando se trate de personas que se encuentren trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto*”.

Vale precisar, que en el marco del sistema interamericano, el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, y en particular el derecho humano a la seguridad social, no se condice con los necesarios mecanismos para hacerlos justiciables en dicha instancia. En opinión de Héctor Faúndez Ledesma, el Protocolo de San Salvador “... *ha tratado de llenar el vacío que se observa en la convención americana en materia de derechos económicos, sociales y culturales, aunque desafortunadamente en forma insuficiente e inadecuada, particularmente en lo que se refiere a la justiciabilidad de los derechos sociales, materia en la cual se puede apreciar un marcado retroceso de los que ya se había logrado en el propio texto de la Convención*”<sup>39</sup>. El mencionado Protocolo sólo establece mecanismos para introducir denuncias y demandas contra los Estados que violen el derecho a la libertad sindical y el derecho a la educación, mientras que por la Convención al amparo del artículo 26 es posible presentar casos de otros derechos económicos, sociales y culturales.

### **1.3. Otros instrumentos regionales**

A continuación se presentan otros instrumentos regionales que por su carácter vinculante para los Estados que hacen parte de los mismos, establecen obligaciones y garantías de protección respecto del derecho a la seguridad social. Destacan por su relevancia:

**a) La Carta Andina para la promoción y protección de los Derechos Humanos**<sup>40</sup> en su Artículo 3 establece que los Estados: “Afirmar el principio de que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados y que, en consecuencia, debe prestarse igual y decidida atención a la aplicación, promoción y protección tanto a los derechos civiles y políticos como de los económicos, sociales y culturales y del derecho al desarrollo”. En el Artículo 24,

---

<sup>38</sup> Aprobado por la Asamblea General de la OEA, en San Salvador (El Salvador), el 17.11.88. Venezuela no ha ratificado hasta la fecha este instrumento internacional.

<sup>39</sup> FAÚNDEZ LEDESMA: Héctor: El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José de Costa Rica. Segunda edición, revisada y puesta al día. 1.999. Pág. 79.

<sup>40</sup> Aprobada en Lima (Perú), por los Presidentes de las Repúblicas de Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela, el 26.07.2002.

literal 4 se establece el compromiso de los países andinos de garantizar los derechos consagrados en el PIDESC, entre ellos los derechos: “A la seguridad social”. Adicionalmente, en el literal 5 se incluye también “la protección y asistencia asequibles a la familia”.

**b) El Acuerdo Multilateral de seguridad social del Mercado Común del Sur<sup>41</sup>** establece en su Artículo 2 que: “ 1. Los derechos de Seguridad Social se reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestados servicios en cualquiera de los Estados Partes reconociéndoles, así como a sus familiares y asimilados, los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados Partes con respecto a los específicamente mencionados en el presente Acuerdo. 2. El presente Acuerdo también será aplicado a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residentes en el territorio de uno de los Estados Partes siempre que presten o hayan prestado servicios en dichos Estados Partes”. Este Acuerdo garantiza los derechos relacionados a prestaciones de salud (Artículo 6), y pensiones de vejez, invalidez o muerte (Artículo 7, 8 y 9) de la población descrita en Artículo 2.

**c) El Convenio Iberoamericano de Seguridad Social<sup>42</sup>** tiene aplicación extra-continental ya que incluye a España, Portugal e Italia, garantizando los derechos de asistencia médica-sanitaria y prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes previstos en los sistemas obligatorios de seguridad social vigentes en los Estados contratantes. Se les reconocen los derechos de las personas protegidas que presten o hayan prestado servicio en cualquiera de los Estados partes del Convenio, reconociéndoles los mismos derechos y estando sujetas a las mismas obligaciones que los nacionales en dichos Estados.

#### **1.4. Instrumentos para poblaciones específicas**

A continuación se presentan los principales instrumentos internacionales que establecen las obligaciones y garantías de protección del derecho a la seguridad social para poblaciones específicas, que se han ido desarrollando para dar respuestas a sectores vulnerables o tradicionalmente discriminados. La discriminación es una de las causas de la violación del derecho a la seguridad social, por lo que es importante el conocimiento y divulgación de los instrumentos internacionales que se presentan a continuación:

**a) La Convención sobre los Derechos del Niño<sup>43</sup>** establece de manera amplia el derecho a la seguridad social para este sector de la población. En su Artículo 26 reconoce a todos los niños “... el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social”. El Artículo 27 (1,2,3) reconoce el derecho de todo niño “a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental espiritual, moral y social [...] los Estados partes deberán, de acuerdo

<sup>41</sup> Adoptado en Montevideo (Uruguay), por los Presidentes de las Repúblicas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en fecha 14.12.97.

<sup>42</sup> Adoptado en Quito (Ecuador) en la Reunión Permanente de la Organización Iberoamericana de Salud Social. Ratificado por Venezuela, según Gaceta Oficial N° 2.936, Extraordinaria, del 12.04.82

<sup>43</sup> Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 44/25, el 20.11.89. Ratificada por Venezuela según Gaceta Oficial N° 27488 del 29.08.90.

con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptar las medidas apropiadas para ayudar a los padres y otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”.

**b) La Convención sobre la eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer**<sup>44</sup> establece en su Artículo 11(1.b) la obligación de los Estados partes “a adoptar medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo con el fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre los hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular [...] el derecho a la seguridad social, en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas”. El mismo Artículo (2.b) estipula claramente que los Estados partes “tomarán las medidas necesarias para introducir beneficios sociales durante la maternidad”. También el Artículo 14 (2.c) hace referencia a que los Estados partes “adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales y, en particular, le asegurarán el derecho a [...] beneficiarse directamente de los programas de seguridad social”.

**c) La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias**<sup>45</sup> la cual da un tratamiento expreso sobre los derechos de seguridad social en los Artículos 27 y 43 de la misma. En el Artículo 27 se establece que: “1. Los trabajadores migratorios y sus familiares gozarán en el Estado de empleo, con respecto a la seguridad social, del mismo trato que los nacionales en la medida en que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable a ese Estado o en los tratados bilaterales y multilaterales aplicables.” Más específicamente, en el Artículo 43, literal e se establece que: “El acceso a los servicios sociales y de salud, siempre que se hayan satisfecho los requisitos establecidos para la participación en los planes correspondientes...”.

**d) La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad**<sup>46</sup> establece en su artículo III.1.a. que los Estados Parte se comprometen a: “Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración a la sociedad”. Cabe destacar, que la Convención en su único Considerando reafirma el artículo 3, inciso j) de la Carta de la Organización de los Estados Americanos que establece como principio que “la justicia y la seguridad social son bases de una paz duradera”.

**e) La Declaración de los Derechos del Niño**<sup>47</sup>, establece en su principio 4 que “El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá

<sup>44</sup> Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 34/180, el 18.12.1979. Ratificada por Venezuela el 02.06.83.

<sup>45</sup> Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 45/158, el 18.12.1990.

<sup>46</sup> Adoptada por la Asamblea General de la OEA, 06.07.99, en la ciudad de Guatemala. Venezuela no ha ratificado hasta la fecha este instrumento internacional.

<sup>47</sup> Proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución N° 1386 (XIV) del 29.11.59

*derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados”.*

**f) La Observación General N° 5 sobre personas con discapacidades**<sup>48</sup>, fue aprobada por Naciones Unidas en la 38 sesión, el 25 de noviembre de 1994, como respuesta a la discriminación generalizada que sufrían las personas en esa condición. En la citada Observación se asume que *“Con la palabra ‘discapacidad’ se resume un gran número de diferentes limitaciones funcionales que se registran en las poblaciones. La discapacidad puede revestir la forma de una deficiencia física, intelectual o sensorial, una dolencia que requiera atención médica o una enfermedad mental. Tales deficiencias, dolencias o enfermedades pueden ser de carácter permanente”*<sup>49</sup>. La Observación pretende solventar el vacío que sobre esta realidad tiene el PIDESC, el cual no se refiere concretamente a las personas con discapacidad, lo que atribuye *“al desconocimiento de la importancia que tiene el ocuparse explícitamente de esta cuestión [...] cuando se redactó el Pacto hace 25 años”*<sup>50</sup>.

En relación con la seguridad social, la Observación General N° 5 en sus Disposiciones Específicas contempla en el artículo 9 que: *“28. [...] Los Estados deben velar por asegurar la prestación de apoyo adecuado en materia de ingreso a las personas con discapacidad, que debido a la discapacidad o a factores relacionados con ésta, hayan perdido temporalmente sus ingresos o se hayan visto privadas de oportunidades de empleo. [...] en la medida de lo posible, el apoyo prestado debe abarcar también a las personas (que en su mayoría son mujeres) que se ocupan de cuidar a personas con discapacidad”*.

<sup>51</sup> La Observación también establece disposiciones específicas para el cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales contemplados en el Pacto.

### **1.5 La interdependencia de los Pactos en materia de seguridad social**

El derecho humano a la seguridad social no puede hacerse realidad al margen de la realización de otros derechos que están estrechamente vinculados con él, que figuran en los dos Pactos Internacionales y otros instrumentos regionales aplicables<sup>52</sup>. Varios derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) son de importancia fundamental para que el derecho humano a la seguridad social sea efectivo. Ellos son, entre otros:

\*Libertad de Expresión: *“Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras...”*<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup> ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación General N° 5 (1994), Personas con discapacidades. Figura en el documento E/C.12/1994/13, Introducción.

<sup>49</sup> ONU: Observación General N° 5 sobre personas con discapacidad. E/C.12/1994/13 (1994).

<sup>50</sup> Ídem.

<sup>51</sup> Ídem.

<sup>52</sup> ONU: Observación General N° 4. El derecho a una vivienda adecuada. Párrafo 9.

<sup>53</sup> ONU: PIDCP. Artículo 19, párrafo 2)

\*Libertad de asociación: *“Toda persona tiene derecho a asociarse libremente de otras, incluso el derecho a formar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”*<sup>54</sup>.

\*Participar en la toma de decisiones: *“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; [...] c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de sus país”*<sup>55</sup>.

\*Debido proceso: *“1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”*<sup>56</sup>.

\*No discriminación: *“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social...”*<sup>57</sup>.

La misma interdependencia se presenta en relación con otros derechos incluidos en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el derecho a la seguridad social. En este sentido, las Directrices de Maastricht establecen que los Estados miembros del Pidesc tienen la obligación de proteger, promover y cumplir mediante todas las medidas legislativas, administrativas y presupuestarias apropiadas, incluso si es necesario mediante acciones positivas, todos los derechos garantizados por dicho Pacto.<sup>58</sup> Es evidente que la realización del derecho humano a la seguridad social supone que se deben realizar simultáneamente los derechos garantizados en el Pidesc: el derecho a la salud (artículo 12), el derecho a la recreación (artículo 7.d), el derecho a la protección de la familia (artículo 10) y el derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11).

Provea coincide con Lucie Lamarche, respecto de la necesaria interdependencia y complementariedad entre los artículos 11 y 9 del Pidesc, cuando afirma que: *“Comparado con el artículo 11 del Pidesc, que garantiza el derecho de cada uno a un nivel de vida adecuado, el artículo 9, por su parte, a nuestro modo de ver debe ser visto como una contribución ineludible, a pesar de no ser exclusiva, para la realización de este primer derecho. En efecto, el artículo 9 del Pidesc reposa sobre una metodología de protección social que permite cuantificar los progresos y los retrocesos registrados en el capítulo del artículo 22 del Pidesc de manera concreta. [...] El artículo 9 del Pidesc, al estar inspirado en la experiencia de las Convenciones de la OIT, prohíbe*

<sup>54</sup> ONU: PIDCP. Artículo 22, párrafo 1)

<sup>55</sup> ONU: PIDCP: Artículo 25, literales a y c)

<sup>56</sup> ONU: PIDCP: Artículo 14, párrafo 1

<sup>57</sup> ONU: PIDCP: Artículo 26.

<sup>58</sup> Ver Directrices de Maastricht sobre violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 8 de julio de 2004, en línea en: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Smaastrichtguidelines.html>. Subrayado nuestro.

*particularmente a los Estados miembros del Pidesc proceder al abandono de sus obligaciones en provecho del sector privado o comunitario sin haber evaluado previamente el impacto de tales operaciones sobre las poblaciones más vulnerables”.*<sup>59</sup>

## **2. Legislación nacional**<sup>60</sup>

**La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela** de 1999, reconoce de manera amplia los diversos componentes del derecho humano a la seguridad social, a través de los siguientes artículos: a) 76 (maternidad y paternidad): “... *El Estado garantizará asistencia y protección integral a la maternidad, en general a partir del momento de la concepción, durante el embarazo, el parto y el puerperio, y asegurará servicios de planificación familiar integral basados en valores éticos y científicos...*”; b) 80 (relación de pensiones con el salario mínimo): “... *El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, está obligado a respetar su dignidad humana, su autonomía y les garantizará atención integral y los beneficios de la seguridad social que eleven y aseguren su calidad de vida. Las pensiones y jubilaciones otorgadas mediante el sistema de Seguridad Social no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano...*”; c) 81 (protección de las personas discapacitadas): “... *El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, le garantizará el respeto a su dignidad humana, la equiparación de oportunidades, condiciones laborales satisfactorias, y promoverá su formación, capacitación y acceso al empleo acorde con sus condiciones, de conformidad con la ley...*”; d) 82 (vivienda): “... *El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas, y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas...*”<sup>61</sup>; e) 84 (derecho a la salud): “*Para garantizar el derecho a la salud, el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad...*”; f) 88 (protección de las amas de casa): “... *Las amas de casa tienen derecho a la seguridad social de conformidad con la ley*”.

Cabe destacar que constitucionalmente se estableció no sólo el carácter solidario y de servicio público de la seguridad social, sino que claramente el Artículo 86 lo define como derecho humano: “*Toda persona tiene derecho a la seguridad social...*”, estableciendo el principio de la universalidad, consagrándose el derecho de todas las personas de tener acceso a la seguridad social, incluso de aquellos que no tengan capacidad contributiva.

---

<sup>59</sup> LAMARCHE, Lucie: El Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las mujeres y el derecho a la seguridad social: consideraciones y propuestas para un derecho “universal” a la seguridad social. Montreal, Canadá. Mimeo, págs. 47-48.

<sup>60</sup> El contenido de este apartado fue tomado parcialmente del análisis realizado por Provea, en su Informe Anual octubre 1999-septiembre 2000, específicamente del Informe Especial: “Los derechos humanos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”. Págs. xxii, xxiii.

<sup>61</sup> El derecho a la vivienda no está incluido como contenido del derecho humano a la seguridad social en las normativas de la OIT, sin embargo el constituyente venezolano decidió incorporarlo como componente de éste derecho en la Constitución de 1.999. Provea es de la opinión, que conceptualmente el derecho a la vivienda es un derecho distinto, que puede vincularse al derecho a la seguridad social si se interpreta a ambos como contenidos en la definición del derecho a un nivel de vida adecuado establecido en el artículo 11 del Pidesc.

Las prestaciones y contingencias contempladas en el Artículo 86, se ajustan a las establecidas en el Convenio 102 de la OIT, significando una ampliación en relación con el anterior texto constitucional. El Artículo 86 reza: *“Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter 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 circunstancia posible 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 e 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 servicios médicos y asistenciales y demás beneficios de la seguridad social podrán ser administrados sólo con fines sociales bajo la rectoría del Estado. Los remantes netos de capital destinado a la salud, la educación y la seguridad social se acumularán a los fines de su distribución y contribución a esos servicios. El sistema de seguridad social será regulado por una ley orgánica especial.”*<sup>62</sup>

Destaca el reconocimiento de este derecho a las amas de casa establecido en el Artículo 88 que reza: *“El Estado reconocerá el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social. Las amas de casa tienen derecho a la seguridad social de conformidad con la ley”*.

Provea llama la atención sobre el trato especial y privilegiado que la nueva Constitución otorga al personal de la Fuerza Armada Nacional, quienes según el Artículo 328 tienen un régimen propio de seguridad social. Esta situación no sólo es in equitativa respecto del resto de la sociedad, sino que se constituye en un obstáculo para lograr un sistema de seguridad social unitario, puesto que legitima a otros sectores sociales que quieran reivindicar para sí la idea de contar con una seguridad social propia.

#### **IV: Contenido mínimo y alcance del derecho humano a la seguridad social**

El contenido mínimo esencial o básico del derecho humano a la seguridad social está definido ampliamente en los principales Convenios de la OIT a los que hicimos referencia anteriormente, fundamentalmente en el N° 102 relativo a las Normas Mínimas de la Seguridad Social.

Al respecto, como bien lo señala el abogado Carlos Ayala: *“... el `contenido esencial` de los derechos señala una frontera que el legislador no debe traspasar, un terreno que la ley limitadora no puede invadir sin incurrir en inconstitucionalidad. La garantía de contenido esencial es `límite de los límites,*

---

<sup>62</sup> Subrayado nuestro

porque limita la posibilidad de limitar, porque señala un límite más allá del cual no es posible la actividad limitadora de los derechos fundamentales y de las libertades públicas<sup>63</sup>. En este sentido, se entiende que respecto al derecho a la seguridad social, las referidas normas mínimas del Convenio N° 102, no pueden ser disminuidas ni sometidas a regresión por los Estados que la hayan ratificado. En este sentido, la opinión de Ligia Bolívar es contundente: “La definición de un contenido mínimo esencial de un derecho no puede significar un techo, sino tan sólo un piso a partir del cual se vaya desarrollando progresivamente el más alto nivel de satisfacción del mismo”<sup>64</sup>, de lo que se desprende que todas aquellas reformas privatizadoras de los sistemas de seguridad que se han llevado a cabo en países como Chile y Perú entre otros, significan una violación y una regresión de los contenidos mínimos del derecho a la seguridad social aceptados internacionalmente.

Como bien lo expresa su nombre el Convenio N° 102, contiene las normas o contenidos mínimos del derecho humano a la seguridad universalmente aceptados, lo que lo diferencia de otros derechos sociales que no los tienen definidos de manera tan expresa como éste.

Son nueve las áreas de protección, las que definen las prestaciones mínimas, que hacen parte del contenido mínimo del derecho humano a la seguridad social. Ellas son: 1) Asistencia Médica; 2) Prestaciones Monetarias de Enfermedad; 3) Prestaciones de Desempleo; 4) Prestaciones de Vejez; 5) Prestaciones en caso de Accidente de Trabajo y de enfermedad Profesional; 6) Prestaciones Familiares; 7) Prestaciones de Maternidad; 8) Prestaciones de Invalidez; 9) Prestaciones de Sobrevivientes.

A continuación detallaremos las prestaciones que conforman el contenido mínimo de cada una de las áreas de protección que componen el derecho humano a la seguridad social<sup>65</sup>:

1) La *Asistencia Médica*, según el Artículo 7 incluye la atención médica, de carácter preventivo o curativo. Las prestaciones, según el Artículo 10 deberán comprender, por lo menos: “a) en caso de estado mórbido: i) la asistencia médica general, comprendida la visita a domicilio; ii) la asistencia por especialistas, prestada en hospitales a personas hospitalizadas, y la asistencia que pueda ser prestada por especialistas fuera de los hospitales; iii) el suministro de productos farmacéuticos esenciales recetados por médicos u otros profesionales calificados; iv) la hospitalización cuando fuere necesaria; b) en caso de embarazo, parto y sus consecuencias: i) la asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia puerperal prestada por un médico o por una comadrona diplomada; ii) la hospitalización, cuando fuere necesaria”.

---

<sup>63</sup> AYALA, Carlos: *Constitución y Reforma: Un proyecto de Estado social y democrático de derechos*, en Derechos económicos, sociales y culturales: Derribar mitos, enfrentar retos, tender puentes. Una visión desde la (in)experiencia de América Latina. Provea. Serie Aportes, Caracas, 1996. Pág. 24.

<sup>64</sup> BOLIVAR, Ligia: *Derechos económicos, sociales y culturales: Derribar mitos, enfrentar retos, tender puentes. Una visión desde la (in)experiencia de América Latina*. Provea. Serie Aportes, Caracas, 1996. Pág. 25.

<sup>65</sup> Para una mayor profundización del tema se recomienda la lectura de la investigación realizada por los expertos G. López Morales, R. Silva y A. Egorov en [www.itcilo.it/actrav/english/calendar/2002/A2-2738/recursos/GermánLopez/Capítulo11Lopez.doc](http://www.itcilo.it/actrav/english/calendar/2002/A2-2738/recursos/GermánLopez/Capítulo11Lopez.doc)



2) Las *Prestaciones Monetarias de Enfermedad*, según el Artículo 14 cubren la contingencia cubierta por la incapacidad para trabajar *“resultante de un estado mórbido, que entrañe la suspensión de ganancias según la defina la legislación nacional.”* La prestación consistirá en un pago periódico mientras dure la contingencia, calculado según criterios estipulados por el mismo Convenio, en los Artículos 65 y 66.

3) Las *Prestaciones de Desempleo*, según el Artículo 20 deberá comprender la contingencia de suspensión de ganancias, según la define la legislación nacional, ocasionada por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente en el caso de una persona protegida que sea apta para trabajar y esté disponible para el trabajo. La prestación consistirá en un pago periódico mientras dure la contingencia pero su duración podrá limitarse, según el Artículo 24 en los siguientes casos: *“a) cuando la protección comprenda a categorías de asalariados, a trece semanas en el transcurso de un período de doce meses; b) cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, a veintiséis semanas en el transcurso de un período de doce meses”.*

Los regímenes de prestaciones de desempleo que actualmente existen en al menos cuarenta países, son de tres tipos: a) Seguro obligatorio de desempleo, b) Seguro de desempleo subsidiado y voluntario; y c) Asistencia al desempleo. Los dos primeros reciben cotizaciones de los trabajadores y de los empleadores, y el último se financia con fondos del erario público.

4) Las *Prestaciones de Vejez*, según el Artículo 26 cubre la contingencia del pago de la supervivencia *“más allá de una edad prescrita. 2. La edad prescrita no deberá exceder de sesenta y cinco años. Sin embargo, la autoridad competente podrá fijar una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate. 3. La legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona que habría tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas, cuando las ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito”.* La prestación consistirá, según el Artículo 28 en *“un pago periódico...”*, que se extenderá mientras dure la contingencia, o sea hasta la muerte del beneficiario. En el caso de Venezuela, este monto está establecido constitucionalmente a través del Artículo 80, que dice: *“...Las pensiones y jubilaciones otorgadas mediante el sistema de la seguridad social no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano”*, lo que implica que ese es el contenido mínimo del monto de la pensión por vejez en el país.

5) Las *Prestaciones en caso de Accidente de Trabajo y de Enfermedad Profesional*, están ampliamente contempladas en el Convenio N° 102 y comprenden desde la asistencia médica al pago de prestaciones dinerarias, según sea el caso. El Artículo 34, define que para el estado mórbido, corresponde la prestación de asistencia médica que comprenderá: *“a) la*

*asistencia médica general y la ofrecida por especialistas, a personas hospitalizadas o no hospitalizadas, comprendidas las visitas a domicilio; b) la asistencia odontológica; c) la asistencia por enfermeras, a domicilio, en un hospital o en cualquier otra institución médica; d) el mantenimiento en un hospital, centro de convalecencia, sanatorio u otra institución médica; e) el suministro de material odontológico, farmacéutico, y cualquier otro material médico o quirúrgico, comprendidos los aparatos de prótesis y su conservación, así como los anteojos; f) el suministro de material odontológico, farmacéutico, y cualquier otro material médico o quirúrgico, comprendidos los aparatos de prótesis y su conservación, así como los anteojos; g) la asistencia suministrada por miembros de otras profesiones reconocidas legalmente como conexas con la profesión médica, bajo la vigilancia de un médico o de un dentista”.*

Por otra parte, las prestaciones dinerarias son contempladas por el Artículo 36 cuando se presentan las siguientes situaciones: *“1. Con respecto a la incapacidad para trabajar o a la pérdida total de capacidad para ganar, cuando es probable que sea permanente, a la disminución correspondiente de las facultades físicas o a la muerte del sostén de familia, la prestación deberá consistir en un pago periódico [...] 2. En caso de pérdida parcial de la capacidad para ganar, cuando es probable que sea permanente, o en caso de una disminución correspondiente de las facultades físicas, la prestación, cuando deba ser pagada, consistirá en un pago periódico que represente una proporción conveniente de la prestación prevista en caso de pérdida total de la capacidad para ganar o de una disminución correspondiente de las facultades físicas.”*

Complementariamente, el Artículo 38 establece que las prestaciones mencionadas anteriormente *“... deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia; sin embargo, con respecto a la incapacidad para trabajar, la prestación podrá no pagarse por los tres primeros días en cada caso de suspensión de ganancias.”*

6) Las *Prestaciones Familiares*, según el Artículo 40 buscan cubrir la contingencia de *“... tener hijos a cargo”*, mediante prestaciones establecidas en al Artículo 42, según corresponda: *“a) sea un pago periódico concedido a toda persona protegida que haya cumplido el período de calificación prescrito; b) sea el suministro a los hijos, o para los hijos, de alimentos, vestido, vivienda y el disfrute de vacaciones o de asistencia doméstica; c) o bien una combinación de las prestaciones mencionadas en a) y b).”*

En esta oportunidad, la norma o contenido mínimo incluye precisiones en torno al monto de las prestaciones, tal cual lo establece el Artículo 44: *“El valor total de las prestaciones concedidas, de conformidad con el Artículo 42, a las personas protegidas, deberá ser tal que represente: a) el 3 por ciento del salario de un trabajador ordinario no calificado adulto de sexo masculino, determinado de conformidad con las disposiciones del artículo 66, multiplicado por el número total de hijos de todas las personas protegidas; b) o el 1,5 por ciento del salario susodicho, multiplicado por el número total de hijos de todos los residentes.”*

7) Las *Prestaciones por Maternidad* según el Artículo 47 cubren las contingencias del “embarazo, el parto y sus consecuencias, y la suspensión de ganancias resultantes de los mismos”. El Artículo 49 define las prestaciones a que tiene derecho la mujer embarazada: “1. En lo que respecta al embarazo, al parto y sus consecuencias, las prestaciones médicas de maternidad deberán comprender la asistencia médica mencionada en los párrafos 2 y 3 de este artículo. 2. La asistencia médica deberá comprender, por lo menos: a) la asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia puerperal prestada por un médico o por una comadrona diplomada; y b) la hospitalización, cuando fuere necesaria. 3. La asistencia médica mencionada en el párrafo 2 de este artículo tendrá por objeto conservar, restablecer o mejorar la salud de la mujer protegida, así como su aptitud para el trabajo y para hacer frente a sus necesidades personales. 4. Las instituciones o los departamentos gubernamentales que concedan las prestaciones médicas de maternidad deberán estimular a las mujeres protegidas, por cuantos medios puedan ser considerados apropiados, para que utilicen los servicios generales de salud puestos a su disposición por las autoridades públicas o por otros organismos reconocidos por las autoridades públicas.”

Adicionalmente, el Artículo 50 establece que “Con respecto a la suspensión de ganancias resultante del embarazo, del parto y de sus consecuencias, la prestación consistirá en un pago periódico ...”, los cuáles podrán de conformidad con el Artículo 52 “podrán limitarse a doce semanas, a menos que la legislación nacional imponga o autorice un período más largo de abstención del trabajo, en cuyo caso los pagos no podrán limitarse a un período de menor duración.”

8) Las *Prestaciones de Invalidez* según el Artículo 54 cubren la contingencia de “... la ineptitud para ejercer una actividad profesional, en un grado prescrito, cuando sea probable que esta ineptitud será permanente o cuando la misma subsista después de cesar las prestaciones monetarias de enfermedad.” El Artículo 56 dispone que “La prestación deberá consistir en un pago periódico...” y la misma, de conformidad con el Artículo 57 debe garantizarse a por lo menos: “a) a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, según reglas prescritas, un período de calificación que podrá ser de quince años de cotización o de empleo o de diez años de residencia; o b) cuando en principio todas las personas económicamente activas estén protegidas, a las personas protegidas que hayan cumplido un período de tres años de cotización y en nombre de las cuales se haya pagado, en el transcurso del período activo de su vida, el promedio anual prescrito de cotizaciones”. Por otra parte, el Artículo 58 precisa que “Las prestaciones previstas en los artículos 56 y 57 deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia o hasta que sean sustituidas por una prestación de vejez”.

9) Las *Prestaciones de Sobrevivientes* están reguladas por el Artículo 60 que establece que: “1. La contingencia cubierta deberá comprender la pérdida de medios de existencia sufrida por la viuda o los hijos como consecuencia de la muerte del sostén de familia; en el caso de la viuda, el derecho a la prestación podrá quedar condicionado a la presunción, según la legislación nacional, de que es incapaz de subvenir a sus propias necesidades...”. El Artículo 62

establece que “La prestación deberá consistir en un pago periódico...” calculados en función de reglas prescritas. Para una viuda con dos hijos, el monto deberá corresponder, por lo menos, al 40 por ciento de la ganancia de referencia. Las prestaciones de supervivencia deberán ser concedidas durante todo el transcurso de la contingencia.

Complementariamente, el derecho humano a la seguridad social se rige por una serie de principios que lo definen como tal y que son también parte del contenido mínimo que los Estados deben respetar, garantizar y proteger. Cabe recordar, que como lo afirmamos anteriormente el artículo 71 del Convenio (102) faculta a los Estados a desarrollar políticas públicas progresivas de asistencia social, que universalicen la cobertura del derecho a la seguridad social, incorporando a los sectores de la población inmersos en la economía informal y a los más pobres excluidos del mercado laboral, mediante. Los principios a que hacíamos referencia son los siguientes<sup>66</sup>:

*“1. Amplitud: el sistema de seguridad social debe procurar brindar una protección amplia contra todas las contingencias y circunstancias de la vida que amenazan la capacidad de las personas para obtener ingresos y para mantener un adecuado nivel de vida. Esto incluye el desempleo, la enfermedad, las discapacidades, la maternidad, la vejez, el mantenimiento de niños que están a cargo de personas empobrecidas y las prestaciones al supérstite.*

*2. Universalidad: Todo aquel que necesite seguridad social tiene que poder acceder a ella.*

*3. Suficiencia y propiedad: el nivel de las prestaciones provistas conformes a los distintos debe ser suficiente y apropiado. La prestación en particular que se pagará dependerá del tipo de plan de seguridad social y sus normas (por Ej.: según ciertos planes de seguridad social, las prestaciones recibidas están relacionadas con los aportes realizados). No obstante, las prestaciones provistas en virtud de programas de asistencia social basados en las necesidades deben ser al menos suficientes para garantizar que el beneficiario se mantenga por encima de una línea de pobreza o nivel de subsistencia mínimo. El tipo de prestación debe ser apropiado según la clase de riesgo o contingencia (por Ej.: las prestaciones de maternidad deben abonarse durante el período apropiado según los requerimientos de alumbramiento y puerperio).*

*4. Respeto por la igualdad: Los programas de seguridad social no deben discriminar injustamente a nadie por motivos de raza, género, orientación sexual, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica o de nacimiento. Esto incluye tanto la discriminación directa como la indirecta (“efectos adversos”).*

*5. Respeto por los derechos de procedimiento: Las normas y procedimientos que rigen el acceso a los programas de seguridad social, así como el cese de las prestaciones, deben ser razonables y justos. Las personas perjudicadas por una decisión administrativa o una norma jurídica adversa deben tener acceso*

---

<sup>66</sup> CÍRCULO DE DERECHOS: OP. Cit. Pág. 234.

a recursos judiciales no onerosos, rápidos y eficaces para hacer valer sus derechos.”

## V. Obligaciones del Estado frente al derecho a la seguridad social<sup>67</sup>

La responsabilidad del Estado en materia de derechos humanos debe entenderse desde los compromisos adquiridos por los Estados con relación a éstos y las obligaciones que implican. En este sentido, para Pedro Nikken, ex juez y ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *"Los derechos humanos implican obligaciones a cargo de gobierno. El es el responsable de respetarlos, garantizarlos o satisfacerlos y, por otro lado, en sentido estricto, solo él puede violarlos. Las ofensas a la dignidad de la persona pueden tener diversas fuentes, pero no todas configuran técnicamente, violaciones a los derechos humanos. Este es un punto conceptualmente capital para comprender a cabalidad el tema de los derechos humanos."*<sup>68</sup>

Asimismo, la doctrina de Naciones Unidas señala que *"... Los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos"*<sup>69</sup>. Por su parte, las Directrices de Maastrich hacen énfasis en que los Estados las tradicionales obligaciones (respetar, proteger y cumplir<sup>70</sup>), conllevan en sí mismas obligaciones de medios y de resultados.

En este apartado, desarrollaremos a profundidad el cuerpo de las obligaciones jurídicas de los Estados en relación con el derecho humano a la seguridad social, tanto en el ámbito internacional como en el nacional. A continuación presentamos: 1) los deberes establecidos en el párrafo 1 del artículo 2, y el párrafo 2 del artículo 2 del PIDESC<sup>71</sup>; 2) las obligaciones más específicas que incumben a los Estados producto de la ratificación de los Convenios de la OIT en materia de seguridad social; 3) las obligaciones jurídicas generales que se desprenden de la Convención Americana de Derechos Humanos; y 4) las obligaciones que se derivan de la legislación nacional venezolana.

### 1. Obligaciones bajo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Señala Nikken que *"Cuando un Estado se compromete a través de un tratado a garantizar determinados derechos a las personas bajo su jurisdicción, está asumiendo una obligación inmediatamente exigible, de manera que si esos derechos son violados por un derecho imputable a ese Estado, también se está violando el tratado. Sólo excepcionalmente, en el caso de algunos de los*

---

<sup>67</sup> El contenido de este apartado, elaborado por la investigadora Vímcar MORILLO, en lo atinente a sus comentarios iniciales y al subtítulo: 1. Obligaciones bajo el pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, fue tomado y adaptado de la publicación titulada: "Marco Básico del derecho humano a la vivienda adecuada", de Provea. Mimeo. Caracas, 2003. págs. 22 a 29.

<sup>68</sup> NIKKEN, Pedro: *El concepto de derechos humanos*, en *Estudios Básicos de Derechos Humanos I*, IIDH. San José de Costa Rica, 1994, pág. 27. Citado en: GONZALEZ, Enrique: Op. cit. Pág. 20. Subrayado nuestro.

<sup>69</sup> ONU: *Declaración de Viena*. Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Viena, 25.06.93. A/CONF.157/23). Citado en: GONZALEZ, Enrique: Op. cit. Pág. 20.

<sup>70</sup> La obligación de cumplir incluye las obligaciones subsidiarias de reconocer, promover y realizar.

<sup>71</sup> Las obligaciones estatales corresponden a los deberes de: a) respetar, b) proteger, c) promover, y d) hacer efectivo cada uno de los derechos incluidos en el Pacto.

*derechos económicos, sociales y culturales, puede considerarse de manera progresiva y en la medida de los recursos existentes, lo cual, ni siquiera en ese caso, modifica su naturaleza como deber jurídico, cuya inobservancia, por parte de un Estado que lo ha asumido como tal, debe ser tenida como ilícita.*"<sup>72</sup>

Sobre las obligaciones bajo el PIDESC, el párrafo 1 del artículo 2 es de importancia fundamental para determinar lo que los gobiernos deben hacer y lo que no deben hacer en el proceso conducente al disfrute por toda la sociedad de los derechos consagrados en el PIDESC. Refiere el artículo 2: "1. *Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.* 2. *Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se anuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*"

En esta línea de razonamiento, las obligaciones de los gobiernos de dar plena efectividad a los derechos reconocidos en el Pacto en relación con el derecho humano a la seguridad social, incluyen las de: a) "adoptar medidas [...] por todos los medios apropiados, b) "hasta el máximo de los recursos de que disponga" y c) "para lograr progresivamente".

### **1.1 "Se compromete a adoptar medidas... por todos los medios apropiados"**<sup>73</sup>

Se trata de una obligación inmediata. Los Estados deben adoptar medidas inmediatamente después de ratificar el Pacto. Una de las primeras de estas medidas consiste en que el Estado parte emprenda una revisión a fondo de toda la legislación pertinente con miras a armonizar las leyes nacionales con las obligaciones jurídicas internacionales.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha reconocido que en muchos casos es muy deseable contar con medidas legislativas en este sentido y que, en algunos casos, esto resulta indispensable para la realización de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto. Sin embargo, el Comité ha subrayado al mismo tiempo que la adopción de medidas legislativas, o la existencia de una compatibilidad legislativa, no bastan por sí solas para que el Estado parte cumpla con las obligaciones que ha asumido en virtud del Pacto. El término "por todos los medios apropiados" ha sido objeto de una

---

<sup>72</sup> NIKKEN, Pedro: La protección internacional de los derechos humanos: su desarrollo progresivo. Ed. Civitas. Madrid, 1987, pág. 311. Citado en: GONZALEZ, Enrique: Op. cit. Pág. 23.

<sup>73</sup> El texto que sigue, desde el punto 1.1 y hasta el 1.4, fue tomado en su totalidad, del Folleto Informativo N° 21 de Naciones Unidas sobre el derecho humano a una vivienda adecuada, en particular el título "Aclarar las obligaciones de los gobiernos". Apartado que constituye un resumen del trabajo del Relator Especial en su primer informe sobre la marcha de los trabajos del punto IV. "Obligaciones Gubernamentales: una síntesis". E/CN.4/Sub.2/1993/15. Ver: párrafos 46 al 79.

interpretación amplia. Además de medidas legislativas, deben adoptarse otras de carácter administrativo, judicial, económico, social y educativo.

En términos generales, los gobiernos también deben adoptar medidas efectivas, concretas y dirigidas lo más claramente posible a cumplir las obligaciones reconocidas en el Pacto. Por consiguiente, deben tomarse rápidamente medidas para diagnosticar la situación en que se encuentran los derechos previstos en el Pacto.

Los Estados Partes también tienen la obligación de elaborar políticas y fijar prioridades compatibles con el Pacto, sobre la base de la situación en que se encuentren los derechos de que se trate. También deben evaluar los progresos logrados con esas medidas y prever recursos jurídicos o de otro tipo para sancionar las posibles violaciones.

También es preciso adoptar otras medidas para lograr una coordinación efectiva entre los ministerios nacionales pertinentes y las autoridades regionales y locales a fin de conciliar todas las políticas afines (en materia de economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc.) con las obligaciones dimanantes del artículo 11 del Pacto.

## **1.2 "Hasta el máximo de los recursos de que disponga"**

Esto significa que los recursos del Estado, así como los que proporcionen otros Estados o la comunidad internacional, deben utilizarse para dar efectividad a cada uno de los derechos enunciados en el Pacto. Aun cuando los "recursos de que disponga" sean a todas luces insuficientes, los Estados partes deben hacer lo que esté a su alcance para garantizar el más amplio disfrute que sea posible de los derechos pertinentes en las condiciones urgentes.

Un aspecto importante es que, para hacer realidad este principio, el uso de los recursos disponibles y el acceso a ellos deben ser equitativos y eficaces. Aunque muchas veces se alega la falta de recursos para justificar la no realización de determinados derechos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que incluso en momentos de grave contracción económica y cuando un Estado aplica medidas de ajuste estructural, se puede y sin duda se debe, proteger a los miembros vulnerables de la sociedad adoptando programas específicos a un costo relativamente bajo.

Si un Estado afirma que no puede hacer frente ni siquiera a sus obligaciones mínimas debido a la falta de recursos, por lo menos debe estar en condiciones de demostrar que ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos de que dispone con objeto de cumplir, de manera prioritaria, con sus obligaciones mínimas. De cualquier modo, la falta de recursos no puede en ningún caso justificar el hecho de que el Estado no cumpla con su obligación de vigilar la falta de aplicación de los derechos consagrados en el Pacto. Fundamentalmente la obligación de los Estados consiste en demostrar que, en conjunto, las medidas adoptadas son suficientes para la realización del derecho a la seguridad social, inclusive la asistencia social para la totalidad de la

población en el plazo más breve utilizando al máximo los recursos de que se dispone.

### 1.3 "Para lograr progresivamente"

Esta frase impone a los Estados la obligación de avanzar con la mayor rapidez y eficacia posible hacia la meta de la plena efectividad de todos los derechos mencionados en el Pacto. En pocas palabras, los Estados no pueden aplazar indefinidamente las actividades encaminadas a asegurar la plena efectividad. Sin embargo, no todos los derechos consagrados en ese texto son objeto de una aplicación progresiva. Inmediatamente después de la ratificación, los Estados deben adoptar medidas legislativas relativas a las cláusulas del Pacto que se refieren a la no discriminación y observar en qué situación se encuentra la realización de los derechos de que se trata. Esta obligación de "*lograr progresivamente*" debe interpretarse en el marco del párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, en particular la referencia al derecho a "*una mejora continua de las condiciones de existencia*".

Toda medida que implique deliberadamente un retroceso en ese sentido debe ser objeto de un examen cuidadoso y tendrá que justificarse con referencia a todos los derechos consagrados en el Pacto y en el marco del pleno aprovechamiento del máximo de los recursos de que se disponga. Además, la obligación de la realización progresiva existe independientemente de todo aumento de los recursos. Sobre todo, es preciso hacer un uso eficaz de los recursos disponibles [tanto fuentes nacionales como externas].

### 1.4 "Obligación fundamental mínima"

En virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, todos los Estados partes, cualquiera sea su nivel de desarrollo económico, tienen la obligación fundamental mínima de alcanzar, por lo menos, los niveles esenciales mínimos de cada uno de los derechos enunciados en ese instrumento. Conforme al mismo Pacto, si en un Estado parte un número considerable de personas se ven privadas de una vivienda básica o del derecho al seguro social<sup>74</sup>, dicho Estado no cumple *prima facie* con las obligaciones que le impone el Pacto.

### 1.5 No discriminación

Según la interpretación realizada por el Comité de DESC, en su Observación General N° 3 (OG 3) sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes<sup>75</sup>, en el artículo 2 del PIDESC "... se describe la índole de las obligaciones jurídicas generales contraídas por los Estados Partes en el Pacto". Haciendo hincapié en las semejanzas, antes que en las diferencias, entre la disposición del artículo 2 del PIDESC y su equivalente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité subraya que "... aunque el Pacto

---

<sup>74</sup> Agregado y subrayado nuestro.

<sup>75</sup> ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación General 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes -Párr. 1 del Art. 2 del Pacto. 14.12.90. Quinto período de sesiones). Figura en el documento: E/1991/23.



*contempla una realización paulatina y tiene en cuenta las restricciones derivadas de la limitación de los recursos con que se cuenta, también impone varias obligaciones con efecto inmediato*<sup>76</sup>. Para el Comité, una de las obligaciones de carácter inmediato que resulta de particular importancia consiste en que los Estados se comprometen a garantizar que los derechos pertinentes se ejercerán sin discriminación<sup>77</sup>.

En los Principios de Limburgo, relativos a la aplicación del PIDESC, quedó establecido en relación con el párrafo 2 del artículo 2 que: *"Al acceder al Convenio, los Estados deberán eliminar la discriminación de jure mediante la abolición inmediata de los actos legislativos discriminatorios, la reglamentación y la práctica (incluso los actos de omisión y los de comisión) que afecten la posesión y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. [...] Las medidas especiales, que se tomen con el único fin de asegurar la promoción adecuada de ciertos grupos o individuos que requieren del tal protección para lograr un trato igual en cuanto al goce de derechos económicos, sociales y culturales; no deberán considerarse como una discriminación siempre que estas medidas no tengan como consecuencia el mantenimiento de una separación de derechos para los diferentes grupos. No se deberá, por lo tanto, continuar con tales medidas una vez logrado el objetivo fijado."*<sup>78</sup>

## **1.6 Justiciabilidad**

Tal como lo expone Sandra Liebenberg, en el libro *Círculo de Derechos*, la Observación General N° 3 sobre *"La índole de las obligaciones de los Estados Partes"* reafirma *"la importancia de garantizar la disponibilidad de medios adecuados de reparación y responsabilidad frente a las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales dentro de los sistemas jurídicos nacionales. Destacó que los estados tenían el deber de garantizar que todos los individuos o grupos afectados dispusieran de recursos legales, ya sea de naturaleza judicial o administrativa. Dichos recursos deben ser accesibles, no onerosos, rápidos y eficaces. La existencia de recursos judiciales accesibles y eficaces en los sistemas jurídicos nacionales es fundamental para la protección de los derechos a la seguridad social"*<sup>79</sup>.

Es indudable, que para que el derecho humano a la seguridad sea justiciable es necesario que existan en los ordenamientos legales nacionales e internacionales mecanismos y normas que permitan a las personas exigir su vigencia, su restitución o su reparación por la vía judicial. Afortunadamente en muchos países, en la jurisdicción laboral se ventilan los litigios referentes a las violaciones al derecho a la seguridad social, e incluso en algunos, como

---

<sup>76</sup> Ídem.

<sup>77</sup> Ídem.

<sup>78</sup> ONU: *Principios de Limburgo Relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, en Comisión Andina de Juristas - Seccional Colombia: El nuevo orden económico internacional y la promoción de los derechos humanos. CAJ. Bogotá, 1993. Pág. 371. Citado en: GONZALEZ, Enrique: Op. cit. Pág. 24. Los Principios de Limburgo se acordaron en una reunión de expertos convocada por Naciones Unidas con el objeto de definir el alcance de las obligaciones estatales en la puesta en práctica del Pidesc, celebrada en 1986. Ver Principios 35 al 41.

<sup>79</sup> CÍRCULO DE DERECHOS: Hacia una comprensión de los DESC. La seguridad social como derecho humano. Sandra Liebenberg. Xxxx, Pág. 229.

Venezuela se pretende crear una jurisdicción especial en materia de seguridad social. Adicionalmente, la vía administrativa debe garantizar procedimientos y recursos que permitan exigir y obtener respuestas oportunas a las demandas relacionadas con este derecho.

### 1.7. Presentación de informes

En opinión de Ligia Bolívar, adicionalmente a las responsabilidades derivadas del Artículo 2 (1) del PIDESC *“Existe otro tipo de responsabilidad relativa a la obligación del Estado de mantener informada a la comunidad internacional sobre los avances en la satisfacción de este derecho, mediante la presentación de informes a los órganos de vigilancia de los sistemas internacionales y regionales de protección”*<sup>80</sup>. La presentación de informes sobre la satisfacción del derecho a la seguridad social se concreta ante una serie de organismos internacionales, entre los cuales la autora citada destaca: a) El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (cada cinco años); b) El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (cada dos años); c)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (cada 4 años); d) El Comité de los Derechos del Niño (cada cinco años). En el sistema interamericano de protección esta obligación estatal está contemplada en el Artículo 42 de la Convención Americana de Derechos Humanos, por la cual *“los Estados Partes están obligados a enviar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) copia de los informes que preparen anualmente para el Consejo Interamericano Económico y Social, a fin de que ambos órganos puedan examinar las medidas adoptadas por el Estado en torno a los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos por la Convención”*<sup>81</sup>.

Cabe destacar que, en el caso del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, si la información suministrada por los Estados no es suficiente o no satisface al Comité, este puede plantear una visita *in loco*, o sobre el terreno, al país respectivo. Si el Estado se negara a aceptar la visita *in loco*, el Comité puede *“examinar la posibilidad de hacer cualesquiera recomendaciones al Consejo Económico y Social”*<sup>82</sup>.

Como bien lo afirma Calixto Ávila: *“la obligación de informar radica principalmente en los Estados, y que son éstos quienes deben presentar informes oportunos, siguiendo los parámetros del Comité”*<sup>83</sup>, las organizaciones no gubernamentales pueden participar en el examen de los informes de los Estados, pudiendo complementar, precisar o aclarar dichos informes.

---

<sup>80</sup> BOLIVAR, Ligia: La salud como derecho humano. Marco nacional e internacional de protección del derecho humano a la salud. Serie “Aportes” N° 3. Provea. Caracas. Segunda Edición 1998. Pág. 89.

<sup>81</sup> Ídem. Pág. 92.

<sup>82</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: documento E/1996/22. Pág. 20.

<sup>83</sup> ÁVILA, Calixto: Venezuela ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Informe Especial en Informe Anual octubre 2000-septiembre 2001. Provea, Caracas, Noviembre 2001. Pág. ix.

## 2. Obligaciones de los Estados en relación con los Convenios de la OIT

La OIT como agencia especializada de Naciones Unidas es el órgano que ha desarrollado la más amplia promoción y protección del derecho humano a la seguridad social, a través de una serie de Convenios y Recomendaciones, que una vez ratificados por los Estados generan obligaciones para éstos. Ligia Bolívar resume las obligaciones del Estado que se desprenden del Artículo 22 de la Constitución de la OIT: “[...] *informar mediante memorias anuales (que en la práctica son bienales) sobre las medidas adoptadas para cumplir con los términos del convenio. El sistema de OIT va más allá, al solicitar a todos los Estados información sobre la aplicación de las recomendaciones así como sobre los convenios no ratificados, en cuyo caso los Estados deben informar sobre la situación real de los derechos protegidos por dicho convenio, así como las dificultades que impiden o retardan la posibilidad de que el Estado lo suscriba. Las memorias presentadas por los estados son revisadas anualmente por el Consejo de Administración de la OIT. Adicionalmente, el Consejo de Administración puede presentar memorias, cada vez que lo considere oportuno, sobre el cumplimiento de cualquier convenio, estando facultado para solicitar información adicional a los Estados sobre el tema a tratar*”<sup>84</sup>. Para un conocimiento más profundo de las obligaciones de los Estados frente a las Normas Internacionales del Trabajo, se recomienda leer la publicación titulada “Manual para la Defensa de la Libertad Sindical, el Capítulo IV. Mecanismos e instancias de control de la aplicación y cumplimiento de las normas internacionales de trabajo”<sup>85</sup>.

La propia OIT ha ratificado en el documento que sirvió de base para el lanzamiento de la “Campaña Mundial en materia de Seguridad Social y Cobertura para Todos” titulado “Seguridad Social: un nuevo consenso”, según la cual: “*El Estado puede configurar los sistemas de seguridad social e influir en su eficacia de distintas formas: a) Organizando y ofreciendo prestaciones sociales; b) Mediante reglamentaciones que impongan a los empleadores la obligación de facilitar prestaciones o bien exigiendo a las empresas de seguros comerciales o a los fondos privados de pensiones que mantengan las normas establecidas; c) Mediante la política fiscal, que contempla exenciones fiscales por las prestaciones o cotizaciones de la seguridad social; d) Ratificando los convenios de la OIT en materia de seguridad social y participando en acuerdos bilaterales o multilaterales en el ámbito de la seguridad social.*”<sup>86</sup>

Respecto de la responsabilidad general del Estado, los expertos G. López Morales, R. Silva y A. Egorov, al investigar a profundidad el tema concluyen inicialmente que el “*buen funcionamiento de los regímenes de seguridad social es una de las reglas que ha sido consagrada tanto en el Convenio núm. 102 como en los convenios adoptados posteriormente*”<sup>87</sup>. En efecto, cualquiera sea el modo de administración elegido, el Estado deberá asumir la responsabilidad general de la buena administración de las instituciones y servicios que

<sup>84</sup> BOLIVAR, Ligia: Op. Cit. Pág. 92.

<sup>85</sup> Ver: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/worker/doc/otros/xviii/cap4/index.htm>

<sup>86</sup> OIT: <http://www.ilo.org/public/spanish/protection/socsec/pol/campagne/>. Pág. 113

<sup>87</sup> A excepción del Convenio sobre la protección de la maternidad (núm. 183).

contribuyan a la aplicación de los convenios<sup>88</sup>. A este respecto, de los trabajos preparatorios para la adopción del Convenio núm. 168 se desprende que la responsabilidad general del Estado no excluye la autonomía de gestión de los diferentes regímenes considerados<sup>89</sup>.

Adicionalmente, los expertos afirman que: *“La responsabilidad del Estado se extiende igualmente al pago de las prestaciones. Cualquiera sea el método de financiamiento elegido, las autoridades competentes deberán adoptar todas las medidas necesarias para que las prestaciones sean, en todos los casos, concedidas adecuadamente. El Convenio núm. 102 precisa a este respecto que el Estado deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio financiero se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión. En su Estudio general sobre la protección de la vejez por la seguridad social, la Comisión de Expertos ha subrayado que los poderes de vigilancia o de control que se le reconocen al Estado no deben permitirle recurrir, en ninguna forma, a los fondos constituidos con miras al pago de pensiones de vejez, ya que esto puede conducir a que los interesados pierdan la confianza en instituciones concebidas para la protección de su vejez”*<sup>90</sup>.

Por otra parte, los Estados también tienen responsabilidad en relación al derecho de apelación de los beneficiarios del derecho humano a la seguridad social. Los autores citados anteriormente coinciden en señalar que: *“El derecho a interponer un recurso en caso de que se niegue una prestación o en caso de queja sobre su calidad o cantidad es un principio consagrado tanto por el Convenio núm. 102 como por los convenios adoptados posteriormente”*<sup>91</sup>. Estos instrumentos no precisan cuáles deben ser las vías de recursos. Sin embargo, los trabajos preparatorios con miras a la adopción de los Convenios núms. 121 y 128 proporcionan indicaciones sobre la naturaleza de este derecho. Así, se ha señalado que, según una interpretación corriente, el derecho de recurso se aplica a decisiones que, en su ausencia, se presumirían definitivas. Asimismo, el concepto de recurso lleva implícita la condición de que sea instituido por una autoridad independiente de la autoridad administrativa que ha fallado en primera instancia. *El simple derecho a solicitar una revisión por la misma autoridad no es suficiente para considerarse como un procedimiento de recurso”*<sup>92</sup>.

En este sentido, la investigadora Liebenberg identifica como uno de los principales elementos del derecho humano a la seguridad social, el *“respeto por los derechos de procedimiento”*, que obliga al Estado a garantizar que *“Las normas y procedimientos que rigen el acceso a los programas de seguridad*

---

<sup>88</sup> Artículo 72 del Convenio núm. 102, artículo 24 del Convenio núm. 121, artículo 35 del Convenio núm. 128, artículo 30 del Convenio núm. 130 y artículo 28 del Convenio núm. 168.

<sup>89</sup> G. LÓPEZ MORALES, R. SILVA y A. EGOROV, en [www.itcilo.it/actrav/english/calendar/2002/A2-2738/recursos/GermanLopez/Capítulo11Lopez.doc](http://www.itcilo.it/actrav/english/calendar/2002/A2-2738/recursos/GermanLopez/Capítulo11Lopez.doc). Pág. 35

<sup>90</sup> Ídem.

<sup>91</sup> Artículo 70 del Convenio núm. 102, artículo 23 del Convenio núm. 121, artículo 34 del Convenio núm. 128, artículo 29 del Convenio núm. 130 y artículo 27 del Convenio núm. 168.

<sup>92</sup> G. LÓPEZ MORALES, R. SILVA y A. EGOROV: Op. Cit. Pág. 37.

*social, así como el cese de las prestaciones, deben ser razonables y justos. Las personas perjudicadas por una decisión administrativa o una norma jurídica adversa deben tener acceso a recursos judiciales no onerosos, rápidos y eficaces para hacer valer sus derechos*<sup>93</sup>.

Por su parte, Lucie Lamarche establece cinco tipos de obligaciones para los Estados miembros del Convenio (102): *“En primer lugar, (1) los costos (directos e indirectos) para los beneficiarios no deben ser excesivos y deben tomar en cuenta la capacidad de pago y las necesidades de las categorías de personas (en la eventualidad en que el régimen no reserve el beneficio de ciertas prestaciones a los asalariados) protegidas. Seguidamente, (2) el Estado debe asumir la responsabilidad, aún en el caso en que el régimen no sea en sí mismo público; (3) representantes de las personas protegidas deben participar en la administración o estar asociados a ella cuando el régimen no se encuentra bajo la responsabilidad directa del Estado o del Parlamento; (4) el sistema debe prever el/un derecho de apelación en provecho o a favor de los beneficiarios. Finalmente, (5) el pago de prestaciones debe ser constante y periódico”*.<sup>94</sup>

Para finalizar, cabe destacar que en la realización del derecho humano a la seguridad social, participan numerosos sectores bajo el principio de corresponsabilidad con el Estado. La OIT incluye entre estos sectores a: la familia y las redes de solidaridad locales, las instituciones de la sociedad civil, las empresas y el sector comercial y la comunidad internacional.<sup>95</sup> El principio de la corresponsabilidad abarca no sólo la gestión, sino también el diseño y control de las políticas e instituciones de la seguridad social. Al respecto, es importante señalar que los trabajadores y sectores sociales amparados por los sistemas de seguridad social, deben participar en la concepción y administración de los mismos, tal cual se encuentra establecido en diversos convenios de la OIT.

### **Obligaciones del Estado frente a los procesos de reforma de la seguridad social (en recuadro)**

La obligación de "lograr progresivamente" el derecho humano a la seguridad social debe interpretarse en el marco del párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, en particular la referencia al derecho a *"una mejora continua de las condiciones de existencia"*. Por ello, toda medida que implique deliberadamente un retroceso en ese sentido debe ser objeto de un examen cuidadoso y tendrá que justificarse con referencia a todos los derechos consagrados en el Pacto y en el marco del pleno aprovechamiento del máximo de los recursos de que se disponga. En consecuencia, desde una perspectiva de derechos humanos es posible cuestionar los procesos de reforma de los sistemas de seguridad social que impliquen una regresión en la cuantía y calidad de las prestaciones.

<sup>93</sup> CÍRCULO DE DERECHOS: Op. Cit. Pág. 233.

<sup>94</sup> LAMARCHE, Lucie: OP. Cit. Págs.15 y 16.

<sup>95</sup> En Venezuela, el Artículo 80 de la Constitución incorpora el concepto de corresponsabilidad al establecer que: “El Estado garantizará a los ancianos y ancianas el pleno ejercicio de sus derecho y garantías. El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, está obligado a respetar su dignidad humana, su autonomía y les garantizará atención integral y los beneficios de la seguridad social que eleven y aseguren su calidad de vida...”.

Sobre este tema, es importante compartir los hallazgos de G. López Morales, R. Silva y A. Egorov, en relación a las repercusiones de las reformas de los sistemas de seguridad social sobre la aplicación de los convenios. El texto que se transcribe íntegramente a continuación, permite valorar el papel que cumple la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones relativos a la Seguridad Social de la OIT, quienes alertan sobre la necesidad de que el proceso de reforma no sea contradictorio con los principios y convenios en materia de seguridad social<sup>96</sup>:

*“La Comisión de Expertos ha tomado nota de que, desde el comienzo de los años noventa, la legislación relativa a la seguridad social ‘ha entrado en un período de revisión y modificación constantes’<sup>97</sup>. Estas reformas, originadas en consideraciones económicas, se han traducido en particular en la intención de reducir los costos de los sistemas de protección, así como en una tendencia a privatizar algunos de sus elementos. Así, por ejemplo, en los casos específicos de los regímenes de protección contra el desempleo, la preocupación por mantener el equilibrio financiero de estos regímenes se tradujo en la adopción de medidas encaminadas a hacer más estrictas las condiciones de concesión del derecho o a reducir la cuantía de las mismas. Frente a esta tendencia, la Comisión de Expertos recordó la importancia que acuerda a la protección de las personas con desventajas en el mercado del empleo y solicitó a los gobiernos ‘que tengan en cuenta las obligaciones derivadas del Convenio núm. 102 en toda nueva acción que pudieran emprender en este sentido’<sup>98</sup>.*

*Tales reformas llevaron asimismo a algunos gobiernos a limitar su responsabilidad ampliando el papel de las instituciones privadas y transfiriéndoles la carga de determinadas prestaciones a los empleadores, en particular, las prestaciones monetarias de enfermedad. Esta tendencia se ha manifestado igualmente en los regímenes de pensiones en los que el componente público ha sido reducido progresivamente. Ahora bien, es cierto que, como ha sido expuesto en la segunda parte de este capítulo, los convenios actualizados en el campo de la seguridad social han sido redactados de manera lo suficientemente flexible como para tener en cuenta la diversidad de métodos de protección. Sin embargo, la privatización de determinados regímenes de protección o de algunos de sus componentes ha dado lugar a numerosos comentarios por parte de la Comisión de Expertos. La Comisión, preocupada por la dirección seguida por las reformas en algunos países, recordó ‘la necesidad de preservar en el proceso de reforma, los principios fundamentales de organización y gestión que deben seguir siendo la estructura básica de los sistemas de seguridad social’<sup>99</sup>. En el contexto del proceso de privatización, los comentarios de la Comisión de Expertos se refieren principalmente a tres aspectos.*

---

<sup>96</sup> G. LÓPEZ MORALES, R. SILVA y A. EGOROV: Op. Cit. Págs. 45, 46, 47.

<sup>97</sup> Comentarios generales de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones relativos a la seguridad social: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, CIT, 83.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 1996, Informe III (Parte 4A), págs. 58-59. Véase igualmente: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, CIT, 85.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 1997, Informe III (Parte 1A), págs. 62-67; *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, CIT, 89.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2001, Informe III (Parte 1A), págs. 153-158.

<sup>98</sup> Solicitud directa de la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio núm. 102, 1993.

<sup>99</sup> Ídem.

*En primer lugar, a la manera en que las personas protegidas participan en la administración de los regímenes cuando éstos no son administrados por una administración reglamentada por las autoridades públicas o por un departamento gubernamental. Ello ocurre, por ejemplo, cuando las prestaciones son pagadas por compañías de seguros o sociedades que administran fondos de pensión. Numerosas solicitudes de información se refieren igualmente a la manera en que las personas protegidas son representadas en el organismo responsable en última instancia de la supervisión y la vigilancia del buen funcionamiento del sistema que brinda las prestaciones.*

*En segundo lugar, a la manera en que se garantiza que la cuantía de las prestaciones esté conforme con los convenios. Este problema se presenta igualmente en el marco de los regímenes de pensiones de capitalización individual. Habida cuenta de que la tasa de las pensiones depende del capital acumulado en las cuentas individuales y del rendimiento obtenido, la Comisión de Expertos ha señalado que se debe contar con información suficiente para poder evaluar por una parte, en qué medida la cuantía de las prestaciones alcanza el nivel prescrito y, por otra parte, si tales prestaciones podrán ser garantizadas a lo largo del transcurso de la contingencia, independientemente del monto acumulado en la cuenta individual y de la modalidad de pensión elegida por el trabajador.*

*Por último, a la responsabilidad general del Estado frente al pago de las prestaciones y a la correcta administración de las instituciones y los servicios pertinentes. La Comisión ha recordado frecuentemente que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el pago de las prestaciones a las personas protegidas, cualquiera sea la modalidad de administración del sistema que brinda las prestaciones. Así, en el caso de un país en el que las prestaciones de enfermedad están a cargo del empleador durante un período limitado, la Comisión recordó que frente a las dificultades de los trabajadores para percibir las prestaciones monetarias que les corresponden, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para asegurar el pago, en la práctica, de tales prestaciones<sup>100</sup>. La responsabilidad del Estado exige la adopción de medidas especiales de planificación a largo plazo, mediante la realización de estudios y cálculos actuariales periódicos relativos al equilibrio financiero de los sistemas y visitas de control e inspecciones por parte de las autoridades competentes<sup>101</sup>.”*

### **3. Obligaciones del Estado bajo la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>102</sup>**

Tal como lo explica la investigadora Tara Melish, en su trabajo sobre la protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema

<sup>100</sup> Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, CIT, 89.ª reunión, Ginebra, 2001, Informe III (Parte 1A), párrafo 446.

<sup>101</sup> Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, CIT, 88.ª Reunión, Ginebra, 2000, Informe III (Parte 1A), párrafo 433.

<sup>102</sup> Texto tomado de MORILLO, Vicmar: Marco Básico del derecho humano a la vivienda adecuada,. Provea. Mimeo. Caracas, 2003. Págs. 35, 36 y 37.

Interamericano<sup>103</sup>, las obligaciones estatales, conforme a la Convención Americana de Derechos Humanos, están establecidas en los artículos 1, 2 y 26<sup>104</sup>: *“De acuerdo con el artículo 1, los Estados partes se comprometen a respetar y garantizar el libre y total ejercicio de cada uno de los derechos establecidos desde el artículo 3 hasta el 26. La obligación de garantizar, ampliamente desarrollada en la jurisprudencia del artículo 1 por parte de la Comisión y la Corte, queda claramente detallada en los artículos 2 y 26. Conforme al artículo 2, los Estados partes se comprometen a adoptar medidas legislativas y de otra índole para asegurar que todos los derechos protegidos tengan efecto legal interno —es decir, que su violación pueda ser efectivamente reparada dentro de los procesos legales o administrativos internos”*<sup>105</sup>. Siguiendo el análisis de la autora, el artículo 26 impone *“una obligación sobre los Estados partes de adoptar, sin retraso ni regresividad, medidas legislativas y de otra índole; y, asimismo, impone la “obligación de logro progresivo”*<sup>106</sup>.

#### 4. Obligaciones constitucionales del Estado<sup>107</sup>

La incorporación de las normas internacionales al derecho interno no está destinada solamente a la existencia formal de la legislación, sino que necesariamente debe condicionar la forma del ejercicio de todo el poder público. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido clara al establecer que la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en una convención internacional *“implica el deber de los Estados Partes de organizar el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”*<sup>108</sup>.

En correspondencia con el derecho internacional de los derechos humanos, la Constitución de la República bolivariana de Venezuela (CRBV) incorpora, en el

---

<sup>103</sup> MELISH, Tara. Op. Cit.

<sup>104</sup> Artículo 1.1. Obligación de respetar y garantizar: *“Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar a su jurisdicción, sin discriminación alguna”*.

Artículo 2. Obligación de adoptar disposiciones de derecho Interno para la vigilancia de los derechos: *“Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”*.

Artículo 26. Obligación de adoptar medidas para el logro progresivo de derechos: *“Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia, cultura, contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”*.

<sup>105</sup> Ídem. Págs. 172 y 174

<sup>106</sup> Ídem. Respecto al enfoque según el artículo 26 de la Convención, Melish advierte que no ha sido reconocido todavía por la Comisión o la Corte, ni tampoco ha sido utilizado dentro del trámite de las peticiones individuales: *“La tendencia de los expertos, incluyendo a la Comisión y la Corte, al referirse al artículo 26 ha sido centrar su análisis en torno a la obligación general [de logro progresivo]; no han discutido los derechos, que constituyen la base del enfoque según el artículo 26 [los derechos que se derivan de las normas de la OEA]”*. Pág. 380.

<sup>107</sup> Texto tomado de MORILLO, Vicmar: Marco Básico del derecho humano a la vivienda adecuada. Provea.

Mimeo. Caracas, 2003. Págs. 36 y 37.

<sup>108</sup> DULITZKY, Ariel: *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales: un estudio comparado*. PNUD/CELS: La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales. Buenos Aires, 1998. Citado en: GONZALEZ, Enrique. Op. Cit. Págs. 40 -41. Citado en MORILLO, Vicmar: Marco Básico del derecho humano a la vivienda adecuada. Provea. Mimeo. Caracas, 2003. Págs. 36.



Capítulo 1 “Disposiciones generales” del Título III De los Deberes, Derechos Humanos y Garantías, las obligaciones legales del Estado de respetar, proteger y cumplir, contenidas en el siguiente articulado:

Artículo 19. (Respetar y Cumplir). *“El Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público, de conformidad con esta Constitución, con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen”.*

Artículo 21, numerales 1 y 2 (Igualdad ante la ley / Proteger). *“Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia:*  
*1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona.*  
*2. La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.*

Artículo 25. (Nulidad de actos del poder público contrarios a derechos / Abstenerse). *“Todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo; y los funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurren en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores”.*

Artículo 26, párrafo 2 (Acceso a recursos judiciales / Proteger). *“El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles”.*

Artículo 29. (Obligación de investigar y sancionar / Proteger). *“El Estado estará obligado a investigar y sancionar legalmente los delitos contra los derechos humanos cometidos por sus autoridades.*  
*Las acciones para sancionar los delitos de lesa humanidad, violaciones graves de los derechos humanos y los crímenes de guerra son imprescriptibles. Las violaciones de derechos humanos y los delitos de lesa humanidad serán investigados y juzgados por los tribunales ordinarios. Dichos delitos quedan excluidos de los beneficios que puedan conllevar su impunidad, incluidos el indulto y la amnistía”.*

Artículo 30, párrafos 1 y 2 (Obligación de reparación / Proteger). *“El Estado tendrá la obligación de indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones de los derechos humanos que le sean imputables, o a su derechohabientes, incluido el pago de daños y perjuicios.*

*El Estado adoptará las medidas legislativas y de otra naturaleza para hacer efectivas las indemnizaciones establecidas en este artículo”.*

## 5. Tabla de Obligaciones de los Estados frente al derecho a la seguridad social

Tipo de Obligación	Poder Público*	Obligación	Descripción de la obligación	Fundamentación**
RESPETAR	Ejecutivo Nacional, Estatal y Municipal	Abstenerse de tomar medidas que impidan a las personas acceder a la satisfacción del derecho.	“[...] En períodos de recesión y de reestructuración de la economía, las personas de edad corren mayores riesgos. Como ha puesto ya de relieve el Comité (Observación general N 3 (1990), párr. 12), los Estados Partes tienen el deber de proteger a los miembros más vulnerables de la sociedad incluso en momentos de graves escasez de recursos.” (OG 6, párrafo 17)	PIDESC, art. 5 y 9 PIDCP, art. 5 OIT Convenio N° 102 OG 6, párrafo 17 CADH, art. 1 CRBV, 19, 86, 80
	Ejecutivo Nacional, Estatal y Municipal	Abstenerse de restringir o limitar el derecho a la participación de los beneficiarios de la seguridad social.	“Por "participación" se entiende que las personas de edad deben participar activamente en la formulación y aplicación de las políticas que afecten a su bienestar y compartir sus conocimientos y aptitudes con las generaciones más jóvenes, y que puedan fundar movimientos o formar asociaciones.” (OG 6, párrafo 5)	PIDESC, art.2, art. 9, art. 10, párrafo 2 y 3 PIDCP, art. 25, literales a) y b); art. 26 OIT Convenio N° 102, art. 70, literales 1 y 2; art. 72 literal 1 OG 6, párrafo 5 CRBV, art. 62
	Ejecutivo Nacional, Estatal y Municipal Legislativo	Respetar el derecho de las personas a afiliarse a la opción de seguridad social que mejor y mayor cobertura brinde a sus necesidades.	“5.1. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado”. (PIDCP, art. 5, literal 2)	PIDESC, art. 9 y 5 PIDCP, art. 5, literal 2 CRBV, art. 19, 20, 86
PROTEGER	Legislativo Judicial Ciudadano (Defensoría del Pueblo, Ministerio Público)	Garantizar el acceso de los beneficiarios a los recursos jurídicos que permitan restituir derechos afectados.	“1. Todo solicitante deberá tener derecho a apelar, en caso de que se le niegue la prestación o en caso de queja sobre su calidad o cantidad. [...] 3. Cuando las reclamaciones se lleven ante tribunales especialmente establecidos para tratar de los litigios sobre seguridad social y en ellos estén representadas las personas protegidas, podrá negarse el derecho de apelación.” (OIT, Convenio N° 102, art. 70)	PIDESC, art. 2 y 9 OIT, Convenio N° 102, art. 70 CADH, art. 1 y 2 CRBV, art. 21, 26, 27, 29
	Ejecutivo Nacional Legislativo Judicial Ciudadano (Defensoría del Pueblo, Ministerio Público)	Adoptar medidas que protejan y amparen a los residentes no nacionales en el disfrute de la seguridad social.	“1. Los residentes no nacionales deberán tener los mismos derechos que los residentes nacionales. Sin embargo, podrán prescribirse disposiciones especiales para los no nacionales y para los nacionales nacidos fuera del territorio del Miembro, en lo que respecta a las prestaciones o partes de prestaciones financiadas exclusivamente o de manera preponderante con fondos públicos, y en lo que respecta a los regímenes transitorios. 2. En los sistemas de seguridad social contributivos cuya protección comprenda a los asalariados, las personas protegidas que sean	PIDESC, art. 2, literales 2 y 3, art. 9 PIDCP, art. 2 y 3 OIT, Convenio N° 102, art. 68 CADH, art. 2 y 26 CRBV, art. 21

			nacionales de otro Miembro que haya aceptado las obligaciones de la parte correspondiente del Convenio deberán tener, respecto de dicha parte, los mismos derechos que los nacionales del Miembro interesado. Sin embargo, la aplicación de este párrafo podrá estar condicionada a la existencia de un acuerdo bilateral o multilateral que prevea la reciprocidad.” (OIT, Convenio N° 102, art. 68)	
	Ejecutivo Nacional Legislativo	Adoptar medidas para que los gastos y contribuciones de la seguridad social sean soportables para las personas de menores ingresos	“1. El costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas. [...]deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión.” (OIT, Convenio N° 102, art. 71	PIDESC, art. 2 y 9 OIT, Convenio N° 102, art. 71 OG 6, párrafo 30. CRBV, art. 80 y 86
CUMPLIR (Reconocer)	Ejecutivo Nacional, Estadal y Municipal Legislativo	Garantizar que no se adopten medidas que menoscaben la condición jurídica del derecho	“3. El Miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin;...”. (OIT, Convenio N° 102, art. 71)	PIDESC, art. 2 y 9 OIT, Convenio N° 102, art. 71 CADH, art. 2 CRBV, art. 25 y 19
(Reconocer)		Adoptar medidas legislativas y administrativas para lograr la progresiva realización del derecho a la seguridad social	“18. [...] Incluyen la necesidad de determinar, mediante una vigilancia regular, el carácter y el alcance de los problemas existentes dentro de un Estado, la necesidad de adoptar políticas y programas debidamente concebidos para atender las exigencias, la necesidad de legislar en caso necesario y de eliminar toda legislación discriminatoria, así como la necesidad de adoptar las disposiciones presupuestarias que correspondan o, según convenga, solicitar la cooperación internacional. Respecto de este último requisito, la cooperación internacional, de conformidad con los artículos 22 y 23 del Pacto, pueden resultar un elemento particularmente importante para que algunos países en desarrollo cumplan las obligaciones contraídas en virtud del Pacto.” (OG 6, párrafo 18)	PIDESC, art. 2 y 9 OIT, Convenio N° 102, art. 20, 24, 26, 35, 60 CADH, art. 26 CRBV, art. 19
(Reconocer)		Revocar o modificar toda	“El principio de desarrollo	PIDESC, art. 2, 11,

		legislación o política que menoscabe el derecho a la seguridad social	progresivo establece que tales medidas se adopten de manera constante y consistentemente promuevan la plena efectividad de esos derechos.” (CIDH, Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú, 2000)	párrafo 1 CADH, art. 2 CRBV, art. 25 y 19
(Reconocer)		Adoptar medidas para evaluar, realizar seguimiento e informar a la comunidad nacional e internacional sobre la realización del derecho a la seguridad social.	“Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar, en conformidad con esta parte del Pacto, informes sobre las medidas que han adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo”. (PIDESC, art. 16, párrafo 1)	PIDESC, art. 2 y 9 OIT, Convenio N° 102, art. 76 CADH, art. 26 CRBV, art. 23
(Promover)		Promover y difundir el contenido de las normas y convenios de la OIT relacionadas con la seguridad social.	“[...] El Estado, con la participación de las familias y la sociedad, promoverá el proceso de educación ciudadana de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en la ley”. (CRBV, art. 102)	PIDESC, art. 2, 9, 13 párrafo 1 O G 6, párrafo 42 CRBV, art. 102
(Realizar)		Garantizar que los recursos presupuestarios asignados a la seguridad social cubra las necesidades de las personas carentes de capacidad contributiva y que sean compatibles con las obligaciones previstas en el PIDESC y los Convenios de la OIT.	“12. [...] el Comité subraya el hecho de que aún en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de costo relativamente bajo”. (O G 3, párrafo 12)	PIDESC, art. 2 y 9 OG 3, párrafo 12 OIT, Convenio N° 102, art. 71 CRBV, art. 21, numeral 2
(Realizar)	Ejecutivo Nacional Legislativo	Establecer un sistema de protección para las personas que no tengan capacidad contributiva o ingresos suficientes.	“30. Finalmente, para dar pleno cumplimiento al mandato del artículo 9 del Pacto, como ya se ha señalado en los párrafos 20 y 22, los Estados Partes deberán establecer, dentro de los recursos disponibles, prestaciones de vejez no contributivas u otras ayudas, para todas las personas mayores que, al cumplir la edad prescrita fijada en la legislación nacional, por no haber trabajado o no tener cubiertos los períodos mínimos de cotización exigidos, no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez o de otra ayuda o prestación de la seguridad social y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos.” (OG 6, párrafo 30)	PIDESC, art. 2, 3 y 9 OIT, Convenio N° 102, art. 71 OG 6, párrafo 30 CRBV, art. 86 y 19

\* En Venezuela existen cinco Poderes Públicos: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ciudadano y Electoral, a diferencia del resto de los países del continente americano, que tienen sólo los tres tradicionales.

\*\* Bases Normativas y Doctrinarias del sistema universal, regional y nacional.

## VI. Violaciones al derecho humano a la seguridad social

Cuando un Estado Parte asume las obligaciones que comporta el PIDESC, y más específicamente las derivadas del marco normativo de la OIT en materia de seguridad social, reconoce el derecho de los ciudadanos de exigir al Estado a que cumpla progresivamente con las obligaciones internacionales en materia del derecho a la seguridad social. En opinión de El Hadji Gussé, Relator Especial sobre el tema de la impunidad de los autores de violaciones de los

derechos humanos, las víctimas de violaciones a los derechos económicos sociales y culturales, pueden ser individuos o grupos.<sup>109</sup>

Por otra parte, la identificación de las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales tiene como objetivo lograr una función correctiva por parte del Estado, para lo cual debe existir un marco legal que precise los medios y sanciones a la violación de los mismos. En este sentido, la Declaración y el Programa de Acción de Viena establece que *“Cada Estado debe prever un marco de recursos eficaces para reparar las infracciones o violaciones de los derechos humanos”*.<sup>110</sup>

Es fundamental poder identificar los casos de violaciones a los derechos humanos para lograr activar cualquier medio de reparación judicial o extrajudicial, para lo que es necesario primordialmente *“conocer el contenido esencial del derecho, de las obligaciones de los Estados, de la legislación nacional e internacional que norma, protege y garantiza estos derechos y de la jurisprudencia existente”*.<sup>111</sup>

En este sentido, los Principios de Limburgo<sup>112</sup> acerca de la aplicación del PIDESC y las Directrices de Maastrich sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales<sup>113</sup>, constituyen un marco de referencia para identificar casos de violación a éste tipo de derechos. Se pueden identificar distintos tipos de violaciones, entre ellas: *“por comisión u omisión, violaciones referentes a elementos del contenido mínimo esencial del derecho precisadas por las Observaciones Generales del Comité, violaciones por discriminación (párrafo 2 del artículo 2 del Pacto), inobservancia por razones sometidas al control del Estado, y medidas retroactivas en el reconocimiento jurídico de los derechos”*.<sup>114</sup>

En el caso específico del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, la investigadora Tara Melish destaca la importancia de presentar peticiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Cidh), denunciando la violación de derechos económicos, sociales y culturales, incluso del derecho a la seguridad social, alegando violación del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>115</sup>. Melish afirma que *“las peticiones que aleguen una violación del artículo 26 deben demostrar que (1)*

<sup>109</sup> MORILLO, Vicmar: *Marco Básico del derecho humano a la vivienda adecuada*. Provea. Mimeo. Caracas, 2003. Pág. 39.

<sup>110</sup> NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL: Declaración y Programa de Acción de Viena. Documento: A/CONF.157/23. Adoptada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, 14 al 25 de junio de 1993. Citado en: GONZALEZ, Enrique: *Derechos Humanos. Manual de Recursos Básicos*. Tribunal Supremo de Justicia y la Oficina Diocesana de Derechos Humanos de Ciudad Guayana "Humana Dignitas". Caracas, octubre de 2000.

<sup>111</sup> MILLER VERA, Dante: *Los Informes alternativos ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Una Guía para la Acción*. Serie DESC 2. Coalición Flamenca del Movimiento Norte-Sur 11.11.11.-Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Perú, noviembre 2002. Pág.118.

<sup>112</sup> Aprobadas por un grupo de 29 expertos en derecho internacional convocados en Maastrich (Países Bajos) del 2 al 6 de junio de 1986.

<sup>113</sup> Adoptadas el 26 de enero de 1997 por 30 expertos en derecho internacional.

<sup>114</sup> MILLER VERA, Dante: Op. Cit. Pág. 23.

<sup>115</sup> ARTÍCULO 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: *“Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la OEA”*.

*víctimas específicas han sufrido daños concretos a un derechos protegido en el artículo 26, (2) el daño fue causado por un acto imputable al Estado en cuestión y (3) el Estado ha quebrantado una obligación internacional asumida bajo la Convención con relación a la supuesta víctima”*.<sup>116</sup>

La posibilidad de impugnar políticas o leyes que afecten los derechos protegidos por el artículo 26 (educación, alimentación, vivienda adecuada, sindicación y huelga, condiciones laborales adecuadas y salarios justos, salud y saneamiento ambiental, seguridad social, participar en la toma de decisiones e igualdad de oportunidades), también es reivindicado por Melish, quien especifica que “podrán ser denunciadas en el trámite de peticiones individuales únicamente cuando hayan resultado en daño concreto a los derechos protegidos de personas específicas”<sup>117</sup>.

Respecto del derecho a la seguridad social, la autora del *Manual para la presentación de casos* recomienda también la invocación del artículo 21<sup>118</sup> para *“proteger el beneficio continuo de los derechos básicos de bienestar social, tales como beneficios de desempleo, seguro de salud, pagos por discapacidad o seguridad social”*<sup>119</sup>, en el entendido de que el derecho a la propiedad protege los derechos adquiridos de la asistencia social, que es un competente del derecho a la seguridad social. Melish argumenta que: *“Muchos Estados ofrecen asistencia social y otros derechos básicos de bienestar a personas que cumplen con una serie de requisitos legislativos y administrativos de elegibilidad. Si bien el Estado disfruta de una amplia discrecionalidad para fijar las normas de elegibilidad para tal asistencia, una vez que dichas normas han sido determinadas por ley, podría decirse que todas las personas que cumplen con los criterios establecidos poseen `derechos de propiedad` con respecto a la recepción continua del derecho correspondiente”*.<sup>120</sup> En consecuencia, resulta evidente que cuando un Estado priva a una persona o grupo de ellas de asistencia social que hubieren venido recibiendo de manera continua, sin que medie una comunicación adecuada y una oportunidad para que la persona defienda sus derechos conculcados, el Estado incurre en una violación de la Convención.

Por el contrario, en el sistema universal de protección las denuncias por violaciones individuales o colectivas de los derechos económicos, sociales y culturales, no es posible debido a la no existencia de un protocolo facultativo del PIDESC. Por ello, un importante número de organizaciones no gubernamentales y varios expertos de Naciones Unidas han propuesto la entrada en vigor de un protocolo facultativo del PIDESC, que permitiera a las personas y a los colectivos sociales presentar denuncias de violaciones de los

---

<sup>116</sup> MELISH, Tara: *La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual para la presentación de casos*. Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES). Quito, Ecuador, 2003. Págs. 388 y 389.

<sup>117</sup> Ídem. Pág. 390. Subrayado nuestro.

<sup>118</sup> ARTÍCULO 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos: “1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o interés social y en los casos y según las formas establecidas en la ley. 3. Tanto la usura como cualquier forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley”. Subrayado nuestro.

<sup>119</sup> MELISH, Tara: Op. Cit. Pág. 361, 371 y 372.

<sup>120</sup> Ídem. Pág. 372. Subrayado nuestro.

derechos contemplados en dicho Pacto. De aprobarse un instrumento de tal naturaleza, las denuncias de violaciones de los convenios de la OIT relacionados con el derecho a la seguridad social, adquirirían una fortaleza que redundaría en una mayor protección y realización del derecho a la seguridad social.

### **1. Actos u omisiones que podrían calificar como violaciones al derecho a la seguridad social**

En este apartado, se intenta definir un conjunto de acciones u omisiones que podrían constituir violaciones del derecho a la seguridad social, con base en criterios que contemplan una perspectiva desarrollada por Provea, en base a su propia experiencia en el campo de la promoción y defensa de éste derecho. Consideramos que las mismas pueden servir como criterios de referencia para la identificación de violaciones y posibles patrones en la realidad venezolana y latinoamericana.

<b>Actos que podría hacer temer posibles violaciones del derecho a la seguridad social</b>	<b>Omisiones que podrían constituir violaciones del derecho a la seguridad social</b>
1) Llevar a cabo, patrocinar, tolerar o apoyar la práctica de negar la participación de los asegurados o beneficiarios en el desarrollo y control del sistema de seguridad social.	1) No tomar "medidas adecuadas" para lograr el desarrollo progresivo del derecho a la seguridad social para toda la población.
2) No investigar y sancionar los hechos de corrupción responsabilidad de funcionarios públicos encargados de las fianzas del sistema de seguridad social.	2) No reformar o derogar las leyes incompatibles con el Pacto y los Convenios de OIT.
3) Denegar sistemáticamente prestaciones de asistencia social pese a la capacidad económica del Estado para proveerlas.	3) No exigir el cumplimiento de las leyes destinadas a realizar y reconocer el derecho a la seguridad social.
4) Los actos u otras manifestaciones de discriminación en materia de seguridad social, en especial a las mujeres, comunidades indígenas y residentes no-nacionales.	4) No presentar a tiempo las informaciones y estadísticas relacionadas con la seguridad social, que deben ser incluidas en la Memoria y Cuenta del Ministerio encargado de la materia.
5) La adopción de leyes o políticas claramente incompatibles con las obligaciones emanadas del derecho a la seguridad social, en particular cuando éstas excluyen a sectores vulnerables (amas de casa, personas con discapacidad, niños/as, adultos mayores).	5) No incorporar y aplicar las normas mínimas establecidas en el Convenio N° 102 de la OIT
6) Derogar una legislación que promueva o apoye los derechos a la seguridad social, a menos que esté claramente anticuada o se sustituya por otra legislación igual o más favorable	6) No utilizar todos los recursos presupuestarios disponibles para la realización de este derecho.
7) Las reducciones injustificadas de los gastos públicos en asistencia social y	7) No integrar y tener plenamente en cuenta las repercusiones que para el

otras esferas afines, sin una medida de compensación adecuada.	derecho a la seguridad social tengan las políticas macroeconómicas, en especial las relacionadas con las prestaciones de la seguridad social y los programas de asistencia social.
8) Favorecer claramente los intereses de los grupos de ingresos superiores en materia de seguridad social, promoviendo reformas privatizadoras que favorecen a empresas transnacionales de seguros o financieras.	8) Incumplir con los lapsos previstos en los derechos de petición o recursos administrativos ejercidos por los asegurados o beneficiarios de la seguridad social.
9) Hostigar, intimidar o impedir que las organizaciones no gubernamentales, sindicatos, o las organizaciones de jubilados y pensionados interesados en el derecho a la seguridad social participen libremente en la defensa de los asegurados o beneficiarios.	9) No presentar los informes necesarios de conformidad con los artículos 16 y 17 del PIDESC, o las Memorias Anuales establecidas en el Convenio N° 102 de la OIT.
10) No ejecutar o demorar la ejecución de las decisiones judiciales relacionados con la restauración de derechos relacionados con la seguridad social.	10) Incumplir con la puesta en práctica de las recomendaciones en materia de seguridad social del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas o del Consejo de Administración de la OIT.

## VII. Indicadores para monitorear la situación del derecho humano a la seguridad social

La existencia de indicadores para evaluar la responsabilidad de los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales y nacionales en relación con el derecho a la seguridad social, es una necesidad de primer orden. Como bien lo afirma Ligia Bolívar, *“Esto supone, por una parte, analizar críticamente los indicadores existentes -generalmente utilizados con finalidades válidas, pero diferentes a las del campo de los derechos humanos- y por otra parte, la identificación de indicadores existentes o creados a partir de necesidades propias del análisis desde la perspectiva de derechos humanos...”*<sup>121</sup>. Es evidente que, la principal limitación *“es la idoneidad de los indicadores para reflejar adecuadamente la satisfacción de las responsabilidades del Estado en cuanto al derecho a la salud, pues los indicadores no han sido diseñados desde una perspectiva de derechos humanos, por lo que ciertos elementos, tales como la posible discriminación hacia determinados sectores de la población, no son adecuadamente reflejados; igualmente, algunos indicadores están diseñados en función de evaluar la ejecución de políticas públicas, por lo que la información que reflejan es irrelevante o marginal para propósitos de derechos humanos”*<sup>122</sup>. Esta dificultad se presenta de igual manera para el caso del derecho a la seguridad social.

A los fines de avanzar en la definición de indicadores del derecho a la seguridad social desde una perspectiva de derechos humanos, nos inclinamos

<sup>121</sup> BOLIVAR, Ligia: La salud como derecho humano. Marco nacional e internacional de protección del derecho humano a la salud. Serie “Aportes” N° 3. Provea. Caracas. Segunda Edición 1998. Pág. 76.

<sup>122</sup> Ídem.



por adoptar la distinción entre indicadores de “resultados” e indicadores de “procesos” propuesta en la publicación *Círculo de Derechos*<sup>123</sup>, en la que los primeros se centran en el contenido del derecho y los segundos apuntan a su implementación por parte del Estado. Se entiende por indicadores de resultado: “... se refieren al contenido nuclear del derecho y permiten medir el estado del derecho.” Por su parte, los indicadores de procesos “se basan en las obligaciones del Estado respectivo. Permiten medir el grado en que el Estado asume sus obligaciones generales”. Adicionalmente, en *Círculo de Derechos* se especifica que los indicadores pueden ser también de índole cuantitativa (formados por datos numéricos) o cualitativa (evaluar la calidad del goce de cada derecho). Finalmente, para complementar el análisis, además de contar y desarrollar indicadores de resultado y de proceso, *Círculo de Derechos* propone el establecimiento de metas de cumplimiento, que son “objetivos establecidos por los Gobiernos, en base a los respectivos procesos consultivos, respecto de cada una de las obligaciones relacionadas con los DESC que se aplican en el Estado en cuestión. Estos objetivos serán en parte cuantitativos y en parte cualitativos...”<sup>124</sup>.

Como bien lo afirma Danilo Türk, Relator Especial del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas: “Los indicadores pueden contribuir a revelar algunas de las dificultades con que se tropieza en la aplicación de estos derechos [...] ayudar a desarrollar el contenido básico de algunos de los derechos menos elaborados [...] pueden ser un medio para evaluar los progresos que se hagan a lo largo del tiempo para lograr la aplicación de estas normas [...] pueden ofrecer información acerca del grado en que se goza o no se goza de ciertos derechos en el ámbito de los Estados”<sup>125</sup>.

Por ello, esta presentación de indicadores no es una búsqueda totalmente acabada, sino una primera versión que debe llevar a los lectores y usuarios a su revisión, descarte o ampliación, según sea la experiencia social que se vaya desarrollando en este tema.

La utilización de indicadores para monitorear el derecho a la seguridad social debe realizarse desde una perspectiva crítica de manera de superar o neutralizar las deficiencias que éstos presenten. Como bien lo afirma la investigadora Vímcar Morillo, la utilización de indicadores de derechos humanos debe “permitir un análisis tanto cuantitativo como cualitativo del cumplimiento de las obligaciones generales del Estado (reconocimiento legislativo, adopción de medidas hasta el máximo de los recursos disponibles, etc.), así como las específicas de cada derecho. No deben limitar a compilaciones de datos estadísticos; además de criterios numéricos, es importante desarrollar criterios, principios y estimaciones de los DESC que puedan convertirse en indicadores”<sup>126</sup>.

---

<sup>123</sup> CÍRCULO DE DERECHOS: Módulo 19. Cómo vigilar y evaluar el goce de los DESC. Págs. 420, 421.

<sup>124</sup> Ídem. Pág. 424.

<sup>125</sup> TÜRK, Danilo: El Nuevo Orden Económico Internacional y la Promoción de los Derechos Humanos. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Ed. Comisión Colombiana de Juristas. Santa Fé de Bogotá. Colombia, 1993. Pág. 153.

<sup>126</sup> MORILLO, Vímcar: Op. Cit. Págs. 49 y 50.

## 1. Matriz de Indicadores

Partiendo de la base de que “los indicadores son muy útiles para el análisis, incluso aunque no exista una definición consensuada de su contenido”<sup>127</sup>, presentamos a continuación una serie de indicadores generalmente utilizados para evaluar el cumplimiento del Convenio N° 102 relativo a las Normas Mínimas de la Seguridad Social<sup>128</sup>, que pueden servir de base para el monitoreo del derecho a la seguridad social que puedan realizar todos aquellos interesados en el tema.

Indicador	Obligación	Resultado	Proceso	Cuantitativo	Cualitativo
Leyes, reglamentos, etc, aprobadas o reformadas	Adopción de medidas legislativas y administrativas para su progresiva realización.		X		X
Decisiones judiciales/administrativas relacionadas	Garantizar el acceso de los afectados a los recursos jurídicos, que permitan una reparación.		X		X
Presentación de Memorias Anuales OIT	Adoptar medidas para evaluar, realizar seguimiento e informar a la comunidad nacional e internacional sobre la realización del derecho a la seguridad social.  Adoptar medidas para evaluar el grado en el que la población disfruta del derecho.		X		X
Programas aplicados de Asistencia Social	Adopción de medidas legislativas y administrativas para su progresiva realización.		X		X
Igualdad de trato residentes/nacionales	Adoptar medidas que protejan y amparen a los residentes no nacionales en el disfrute de la seguridad social.		X		X
Existencia de instancias de participación asegurados/as	Garantizar el acceso de los beneficiarios a los recursos jurídicos que permitan restituir derechos afectados.		X		X
Libre acceso a las personas a la información sobre el estado de las prestaciones de la seguridad social	Garantizar el acceso a la información de los beneficiarios de la seguridad social.		X		X
Existencia de recursos de revisión	Garantizar el acceso de los beneficiarios a los recursos adminis-trativos que permitan restituir derechos afectados.		X		X

<sup>127</sup> Ídem. Pág. 420.

<sup>128</sup> Los Estados que han ratificado el Convenio N° 102 de la OIT, se obligan a presentar una Memoria Anual sobre las medidas que haya adoptado para poner en ejecución los convenios a los cuales se haya adherido. Estas memorias serán redactadas en la forma que indique el Consejo de Administración y deberán contener los datos que éste solicite. Las prestaciones establecidas en el Convenio N° 102: 1) Asistencia Médica; 2) Prestaciones Monetarias de Enfermedad; 3) Prestaciones de Desempleo; 4) Prestaciones de Vejez; 5) Prestaciones en caso de Accidente de Trabajo y de enfermedad Profesional; 6) Prestaciones Familiares; 7) Prestaciones de Maternidad; 8) Prestaciones de Invalidez; 9) Prestaciones de Sobrevivientes.

Campo de aplicación (tipo de población cubierta)	Adoptar medidas legislativas y administrativas para lograr la progresiva realización del derecho a la seguridad social. Establecer un sistema de protección para las personas que no tengan capacidad contributiva o ingresos suficientes.		X		X
Condiciones de calificación a la asistencia médica	Abstenerse de tomar medidas que impidan a las personas acceder a la satisfacción del derecho.		X		X
Igualdad de trato por género	Abstenerse de tomar medidas discriminatorias que limiten a las personas acceder a la satisfacción del derecho.		X		X
Igualdad de trato poblaciones indígenas	Abstenerse de tomar medidas discriminatorias que limiten a las personas acceder a la satisfacción del derecho.		X		X
Igualdad de trato por orientación sexual	Abstenerse de tomar medidas discriminatorias que limiten a las personas acceder a la satisfacción del derecho.		X		X
% del gasto público del PIB destinado a la Seguridad Social	Garantizar que los recursos presupuestarios asignados a la seguridad social cubra las necesidades de todas las personas, incluso las carentes de capacidad contributiva.		X		X
% del Presupuesto Nacional destinado a la Seguridad Social	Garantizar que los recursos presupuestarios asignados a la seguridad social cubra las necesidades de todas las personas, incluso las carentes de capacidad contributiva.		X		X
Cobertura: N° de asalariados protegidos por S.S.	Adoptar medidas para evaluar el grado en el que la población disfruta del derecho.	X		X	
Cobertura: N° total de asalariados	Adoptar medidas para evaluar el grado en el que la población disfruta del derecho.	X		X	
Cobertura: N° de protegidos por enfermedad	Adoptar medidas para evaluar el grado en el que la población disfruta del derecho.	X		X	
Cobertura: N° de protegidos por prestaciones desempleo.	Adoptar medidas para evaluar el grado en el que la población disfruta del derecho.	X		X	
Cobertura: N° de protegidos por pensiones de vejez	Adoptar medidas para evaluar el grado en el que la población disfruta del derecho.	X		X	
Cobertura: N° de protegidos por accidentes laborales	Adoptar medidas para evaluar el grado en el que la población disfruta del derecho.	X		X	
Cobertura: N° de protegidos por maternidad	Adoptar medidas para evaluar el grado en el que la población disfruta del derecho.	X		X	
Cobertura: N° de protegidos por pensión invalidez	Adoptar medidas para evaluar el grado en el que la población disfruta del	X		X	

	derecho.				
Cobertura: N° de protegidos por sobrevivientes	Adoptar medidas para evaluar el grado en el que la población disfruta del derecho.	X		X	
Cobertura: % salarios protegidos/total de asalariados	Adoptar medidas para evaluar el grado en el que la población disfruta del derecho.	X		X	
Cobertura: % Asegurados cotizantes/PEA ocupada formal	Adoptar medidas para evaluar el grado en el que la población disfruta del derecho.	X		X	
Cobertura: % beneficiarios/población total	Adoptar medidas para evaluar el grado en el que la población disfruta del derecho.	X		X	
Cobertura: % asegurados cotizantes/PEA ocupada	Adoptar medidas para evaluar el grado en el que la población disfruta del derecho.	X		X	
% de la población informal protegida sobre la PEA	Adoptar medidas para evaluar el grado en el que la población disfruta del derecho.	X		X	
Cobertura: % total de pensionados/población con derecho a pensión	Adoptar medidas para evaluar el grado en el que la población disfruta del derecho.	X		X	
Financiamiento: % del salario destinado a cada prestación	Adoptar medidas para evaluar el grado en el que la población disfruta del derecho.	X		X	
% de las pensiones de vejez sobre el salario mínimo	Adoptar medidas para evaluar el grado en el que la población disfruta del derecho.	X		X	
Tiempo de mora en el pago de las prestaciones	Abstenerse de tomar medidas que impidan a las personas acceder a la satisfacción del derecho.		X		X

## 2. Directrices del Comité de Desc para la presentación de informes de los Estados Partes<sup>129</sup>

Los Estados Partes del Sistema de Naciones Unidas tienen entre sus obligaciones la de presentar Informes Periódicos acerca de la implementación de los derechos consagrados en los Pactos Internacionales de derechos humanos. Con relación al artículo 9 del PIDESC relativo al derecho a la seguridad social, el Comité de Desc solicita que se informe sobre: a) cuáles de las siguientes ramas de la seguridad social existen en su país<sup>130</sup>; b) los principales planes en vigencia, así como el alcance de los beneficios, colectivamente y en relación con los distintos grupos de la sociedad, el tipo y nivel de las prestaciones y el método de financiación; c) el porcentaje del PBI así como de los presupuestos nacionales que se destina a la seguridad social; d) si existen prestaciones de la seguridad social ofrecidas por el sector privado; e) si existen grupos que no gocen en absoluto del derecho a la seguridad

<sup>129</sup> NACIONES UNIDAS. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Directrices revisadas relativas a la forma y el contenido de los informes que han de presentar los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 17.07.91. documento E/C.12/1991/1.

<sup>130</sup> 1) Asistencia Médica; 2) Prestaciones Monetarias de Enfermedad; 3) Prestaciones de Desempleo; 4) Prestaciones de Vejez; 5) Prestaciones en caso de Accidente de Trabajo y de enfermedad Profesional; 6) Prestaciones Familiares; 7) Prestaciones de Maternidad; 8) Prestaciones de Invalidez; 9) Prestaciones de Sobrevivientes.

social, que lo hagan en un grado significativamente inferior al de la mayoría de la población, en particular la situación de las mujeres; f) medidas tomadas por el gobierno, en base al máximo de sus recursos disponibles, para garantizar el derecho a la seguridad social de esos grupos vulnerables; g) cambios que se hubiesen producido que afecten al derecho a la seguridad social, en el campo legislativo o judicial; h) papel que desempeña la asistencia internacional para la plena realización del derecho a la seguridad social.

### **3. Formulario de memoria relativa al Convenio N° 102 de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima)**

De conformidad con el artículo 22 de la constitución de la OIT, cada Estado Parte que haya ratificado el Convenio N° 102 se encuentra obligado a presentar anualmente una memoria anual sobre las medidas que haya adoptado para poner en ejecución el referido convenio<sup>131</sup>. El Informe que se presente ante el Consejo de Administración de la OIT debe contener información que de cuenta de aspectos como los siguientes: a) disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos que aplican el Convenio; b) medidas adoptadas para dar cumplimiento al Convenio. Sobre la información que da cuenta de las medidas, el Consejo de Administración solicita información muy detallada y específica. A modo de ejemplo presentamos los datos solicitados en relación a la igualdad de trato a los residentes no nacionales contemplado en el artículo 68 del Convenio.

Ejemplo:

- A. Sírvase indicar si, conforme a las disposiciones de este artículo, los residentes que no son nacionales disfrutan de los mismos derechos que los residentes nacionales.
- B. Indíquese si se ha recurrido a las disposiciones del párrafo 1 de este artículo, según las cuales se pueden prescribir reglas particulares respecto a los no nacionales y los nacionales nacidos fuera del territorio nacional, para las prestaciones o fracciones de prestaciones cubiertas exclusivamente o de manera preponderante con fondos públicos; en la afirmativa, sírvase indicar en detalle cuáles son esas reglas particulares.
- C. Si existen uno o varios sistemas de seguridad social contributiva para los asalariados, sírvase indicar si las personas protegidas que son nacionales de otro Miembro que ha aceptado las obligaciones impuestas por la parte correspondiente del Convenio tienen, automáticamente, los mismos derechos que los nacionales, o si la igualdad de trato está subordinada, en estos casos, a la existencia de un acuerdo bilateral o multilateral que prevea la reciprocidad. Si son necesarios tales acuerdos, indíquese cuáles eran los acuerdos de reciprocidad que estaban en vigor durante el período considerado, y únanse copias de los mismos a la memoria, siempre que estos textos no hayan sido ya comunicados a la Oficina Internacional del Trabajo.

### **4. Los Informes Alternativos de las Organizaciones no Gubernamentales**

<sup>131</sup> El Formulario de Memoria relativo al Convenio N° 102 relativo a la seguridad social (norma mínima) se puede acceder a través de la dirección electrónica <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/sources/reptforms/html/22s102.htm>

Uno de los avances más significativos en el proceso de monitoreo de la realización de los Desc ha sido, sin duda alguna la participación de diversas organizaciones no gubernamentales en el proceso de examen de los informes producidos por los Estados.

En opinión del investigador peruano Dante Vera Miller, es posible y pertinente que *“Las ONG pueden presentar información en relación con uno, alguno o todos los artículos del Pacto, en cuyo caso será útil que se atengan a las `Directrices revisadas relativas a la forma y el contenido de los informes que han de presentar los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales`. Aplicando estas directrices, podrán preparar un informe paralelo cuya estructura se asemeje a la del informe oficial, facilitando así, el examen comparado por los miembros del Comité”*<sup>132</sup>.

Destaca Vera Miller que *“La experiencia en la región de presentar informes alternativos al Comité se inicia en el año 1990, principalmente por acción de redes internacionales [...] En una primera fase, entre 1990 y 1996, los informes son presentados por estas redes internacionales (México en 1993 y Panamá en 1992) y algunas ONG de carácter jurídico, como la Comisión Colombiana de Juristas, en 1995. De 1997 a la fecha han cobrado importancia y se han multiplicado los informes alternativos, contribuyendo a generalizar en la región, las estrategias de rendición de cuentas, de exigibilidad y vigilancia social de la ciudadanía”*<sup>133</sup>.

En el campo específico del derecho a la seguridad social, las experiencias conocidas son limitadas e incipientes debido al alto grado de complejidad que comportan las exigencias de la elaboración de la Memoria del Convenio N° 102. Sin embargo, cabe destacar algunas experiencias parciales, que se enmarcan en el proceso de construcción de informes alternativos en el campo del derecho a la seguridad social. Entre ellas destacan las siguientes investigaciones de éste derecho: a) *“El derecho humano a la seguridad social y la privatización de los sistemas de pensiones de América Latina: Ganancia para alguna y desprotección para todos”*, realizado el Centro de Asesoría Legal del Perú en noviembre del año 2000, que tuvo como objetivo *“llamar la atención de la ciudadanía, las autoridades públicas de la región y de los propios organismos financieros que han promovido y sostenido la reforma”*<sup>134</sup>; b) el informe titulado: *“Audiencia sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en las Américas”*, presentado en el 114º Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la organización de Estados Americanos, el 05.03.2002 por la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (Pidhdd) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil), el cual contiene un apartado específico sobre la situación de la seguridad social en América latina

---

<sup>132</sup> MILLER VERA, Dante: *Los Informes alternativos ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Una Guía para la Acción*. Serie DESC 2. Coalición Flamenca del Movimiento Norte-Sur 11.11.11.-Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Perú, noviembre 2002. Pág.69

<sup>133</sup> Ídem.

<sup>134</sup> BERNEDO ALVARADO, Jorge: *El derecho humano a la seguridad social y la privatización de los sistemas de pensiones en América Latina. Ganancia para algunos y desprotección para todos*. CEDAL. Perú, noviembre 2002. Pág. 8.

y el Caribe; c) el “Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela” elaborado por Provea, el cual dedica un capítulo a investigar el cumplimiento de las obligaciones del Estado venezolano en el ámbito del derecho a la seguridad social.<sup>135</sup>

## 5. Guía para la búsqueda de información sobre indicadores de seguridad social

La experiencia de Provea en la investigación del derecho a la seguridad social en Venezuela, le permite poner a la disposición de los interesados en monitorear la situación de éste derecho una recopilación de los principales medios o instrumentos de información así como la localización de las respectivas fuentes de información. Cabe acotar, que esta es una lista que amerita una constante actualización, tarea que en el futuro Provea seguirá realizando y poniendo a la disposición de los usuarios a través de su página web ([www.derechos.org.ve](http://www.derechos.org.ve)).

Información solicitada	Fuente de la información	Responsable	Ubicación	Periodicidad
Memoria y Cuenta del Ministerio del Trabajo	Ministerio del Trabajo	Director General	408.44.00 408.44.01	Anual
Síntesis Ejecutiva Anual	Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS)	Dirección de Planificación y Presu-puesto	862.2510; 801-1011	Anual
Síntesis Ejecutiva Trimestral	IVSS	Dirección de Planificación y Presu-puesto	862.2510; 801-1011	Trimestral
Población Económicamente Activa	Instituto Nacional de Estadísticas (INE)	Director/a del INE	781-5412 781-1380	Semestral
Indicadores socioeconómicos nacionales	Banco Central de Venezuela	Biblioteca	801-5129	Anual
Indicadores de estructura por edades de la población venezolana	Boletín Social, Indicadores sociales en Red	Director/a	<a href="http://www.gerenciasocial.org.ve">www.gerenciasocial.org.ve</a>	
Actuaciones de la Defensoría de la Seguridad Social	Informe Anual de la Defensoría del Pueblo	Defensor del Pueblo	481-1506 481-5992	Anual
Análisis situacional del IVSS	Comité de DDHH de Pensionados y Jubilados	Presidente	edgardsilva2002@hotmail.com	Anual-Julio
Análisis coyunturales	Boletín Informativo Oficial de la Fundación Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Personal Docente y de	Director/a		Trimestral

<sup>135</sup> El primer Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela elaborado por Provea se publicó en diciembre de 1989. En diciembre de 2003 se publicó la edición N° 15. En la edición N° correspondiente al período octubre –septiembre, se incorporó un capítulo dedicado a la investigación del derecho a la seguridad social. La estructura de investigación incluye los siguientes apartados: 1) Introducción; 2) Medidas adoptadas por el Estado (legislativas, judiciales, administrativas); 3) Situación del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (cumplimiento del Convenio N° 102 de la OIT); 4) Exigencias y recomendaciones a los Poderes Públicos. Esta estructura de análisis se encuentra en revisión en concordancia con el nuevo marco constitucional aprobado en 1999 y el desarrollo legal del nuevo sistema de seguridad social, que entrará en vigencia una vez implementado el sistema.

	Investigación de la UCV			
Análisis coyunturales	Asociación Venezolana de Actuarios (AVA)	Presidente/a	274-4162016	Anual
Noticias, artículos de opinión, reportajes, informes, etc.	Base de datos hemerográfica de Provea	Responsable de Base de Datos	Area de Investigación y Documentación (Provea)	Trimestral

## Anexo N° 1:

### Antecedentes y evolución histórica de la seguridad social

La evolución histórica de la seguridad social se remonta a los inicios de la historia de la humanidad, ya que el carácter gregario y por ende solidario del género humano contribuyó a generar prácticas de apoyo a los miembros más desprotegidos de las más diversas comunidades. Rodolfo Romero afirma que *“las formas primitivas de la seguridad aparecen en Judea, Egipto, Cartago, Fenicio y otros pueblos de la antigüedad”*<sup>136</sup>, cuando las comunidades mantenían reservas de alimentos perecederos en previsión de tiempos de escasez.

Posteriormente, diversas organizaciones religiosas comenzaron a ocupar de la asistencia o caridad con los pobres, contribuyendo a mitigar el hambre o las consecuencias de las pestes o enfermedades que afectaban a la población más vulnerable. Paralelamente, *“las familias tenían el deber moral primario de proteger a sus miembros contra la inanición y la pobreza. La mitigación de la miseria por parte de organizaciones sociales externas a la familia era una cuestión de caridad”*<sup>137</sup>.

Se puede afirmar con propiedad, que la noción de asistencia social como un derecho de las personas no existía antes de que Gran Bretaña sancionara instrumentos jurídicos que se ocuparon de la asistencia a las familias pobres. La investigadora Sandra Liebenberg, afirma que dichas leyes *“representaban una forma rudimentaria de responsabilidad pública por los necesitados que no podían obtener asistencia de sus familias. Sin embargo, la aceptación de la asistencia [...] solía implicar una humillación personal, pérdida de derechos*

<sup>136</sup> ROMERO, Rodolfo: Seguridad Social: su evolución histórica. [www.atal.org/segurisoc5.htm](http://www.atal.org/segurisoc5.htm)

<sup>137</sup> INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS INTERSHIP PROGRAM: Círculo de Derechos: Una herramienta de entrenamiento para el activismo en defensa de los derechos económicos, sociales y culturales. ISBN 0-970770-2-2. Pág. 225.



*civiles y el traslado obligatorio a casas de beneficencia. Los maridos eran separados de sus mujeres en este proceso*<sup>138</sup>.

En Venezuela, Simón Bolívar fue uno de los visionarios de la seguridad social al afirmar en 1819 que *“El sistema de gobierno más perfecto es el que produce la mayor suma de felicidad posible, mayor suma de Seguridad Social y mayor suma de estabilidad política”*.

El comienzo de la revolución industrial y el desarrollo del capitalismo, generó un proceso que lejos de proveer mejores condiciones de vida a los trabajadores y su familia, paradójicamente las empeoró. Lienbenberg da cuenta sobre que *“Con frecuencia, muchos obreros permanecían desempleados durante largos períodos, sin ninguna forma de seguro contra riesgos de lesiones de trabajo, enfermedad o desempleo. Las familias terminaban muchas veces viviendo en villas miseria en condiciones de insalubridad y empobrecimiento”*<sup>139</sup>.

Las luchas del incipiente movimiento obrero incentivadas y guiadas por las prédicas de Karl Marx, quien en su obra *“El Capital”* denunciaba las injusticias del sistema capitalista de producción, permitieron incorporar *“como una de sus reivindicaciones claves la seguridad social contra las enfermedades, los accidentes de trabajo y el desempleo”*<sup>140</sup>. Al mismo tiempo, como lo asegura Sandra Lienbenberg *“el desarrollo de sistemas de seguridad social fue un intento de humanizar los estragos provocados por el sistema capitalista en las clases obreras. A fin de proteger de la miseria a las clases trabajadoras urbanas, se fueron creando gradualmente ciertos sistemas protectores, como servicios bancarios de ahorro patrocinados por el gobierno, la imposición a los empleadores de cierta obligación de mantener a los trabajadores enfermos o lesionados; el crecimiento de sociedades de socorros mutuos; y seguros privados que proveyeran pólizas y seguros de vida y prestaciones funerarias”*<sup>141</sup>.

La presión de las luchas obreras en Europa, llevó a que en Alemania, el Canciller Bismark instaurara entre 1882 y 1889, el primer régimen amplio de seguro social, que incluía un seguro de invalidez y vejez. Este régimen cubría a los trabajadores asalariados, siendo la afiliación obligatoria, financiándose y administrándose en forma tripartita: Estado, trabajadores y empleadores. Como bien lo apunta el Dr. Guido Miranda: *“Bismark elaboró y envió al Parlamento una propuesta para una ley que protegería a los trabajadores involucrados en accidentes ocupacionales, mediante la indemnización por daños en la salud. También envió una ley una propuesta de ley para proteger a los trabajadores contra las enfermedades comunes, a través de la provisión de atención médica libre y un subsidio económico que cubriría los días hábiles perdidos como resultado de la enfermedad. Esta ley cubrió el embarazo y el parto ...”*<sup>142</sup>. Incluso, las propuestas en esta materia se concretaron en 1889 con la aprobación de la primera ley que creó un fondo de jubilación para aquellos trabajadores que acumularan 30 años de trabajo y tuvieran 75 años de edad, o de aquellas que a cualquier edad quedaran inválidos <sup>143</sup>. Esta experiencia prontamente se extendió por la mayoría de los países de Europa.

---

<sup>138</sup> Ídem.

<sup>139</sup> Ídem.

<sup>140</sup> ROMERO, Rodolfo. Op. Cit.

<sup>141</sup> INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS INTERSHIP PROGRAM: OP. Cit.

<sup>142</sup> Tomado de <http://www.unu.edu/unupress/food2/UINO6S.htm>

<sup>143</sup> Ídem.

Los posteriores hitos de la evolución del derecho humano a la seguridad social han sido sistematizados por Rodolfo Romero, e incluye los siguientes:

\* 1906: Los trabajadores franceses, en la Carta de Amiens, reivindican el derecho a la seguridad social.

\* 1911: Inglaterra implanta el seguro de desempleo.

\* 1917: La Revolución Mexicana tendrá luego una gran influencia en el desarrollo de un Sistema de Seguridad Social, ya que consagra ese derecho en el artículo 123 de la Constitución de 1917, aprobada en la ciudad de Querétaro. El Artículo 123 se convirtió en la Carta de Derechos de los Trabajadores.

\*1919: Al culminar la primera guerra mundial, la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través de la Declaración XIII del Tratado de Versalles, significó la consolidación de políticas sociales para proteger a los trabajadores ante todo tipo de riesgo. Vale destacar que una de las primeras recomendaciones de la nascente organización recomendó que *“cada país creara un ministerio a cargo de la administración del seguro social y que se elaborara un Código Laboral para fundamentar los reglamentos de trabajo. Entre 1920 y 1923, toda América Latina cumplió con esta recomendación”*<sup>144</sup>. Países como Argentina y Uruguay, fueron pioneras en esta materia, ya que para 1904 comenzaron a implantar sistemas de seguridad social impulsados por trabajadores inmigrantes enrolados en corrientes sindicales relacionadas con el anarquismo. Sin duda alguna, la OIT es una referencia internacional en materia de seguridad social, ya que desde su fundación ha elaborado más de 20 Convenios y otras tantas recomendaciones sobre la materia.

\*1927: Se constituye en Bélgica con los auspicios de la OIT la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).

\*1935: Se implanta en los Estados Unidos el primer sistema de Seguridad Social para la vejez, la supervivencia y el paro forzoso. A través de esta ley, la Social Security Act, es que adquiere definitivamente esta denominación. Se aplica realmente a partir de 1938.

\*1938: En Nueva Zelanda se implanta un sistema de Seguridad Social, durante el desarrollo de la segunda guerra mundial.

\*1942: El inglés William Beveridge desarrolla un plan integral de seguridad social destinado a reformar y fortalecer el seguro social que tiene fuerte repercusión en los demás países. Beveridge planteó que el Estado a través de impuestos garantice la universalización de la seguridad social, lo que permitiría brindar cobertura a sectores de la población no incluidos en el mercado formal de trabajo.

\*1944: La Declaración de Filadelfia de la OIT reconoce formalmente la seguridad social como derecho humano, promoviendo *“la obligación de sustentar una Seguridad Social Integral. La Conferencia reconoce la obligación de todas las naciones del mundo, de adoptar programas que permitan: [...] f) extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa; g) proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones; h) proteger a la infancia y a la maternidad; i) suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados”*. Inmediatamente la OIT promueve inmediatamente la Recomendación N° 67 de la OIT sobre "La

---

<sup>144</sup> Ídem.

Seguridad Social de los Medios de Vida" como componente esencial de la Seguridad Social Integral.

\*1948: La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 22 consagra como un derecho esencial a la seguridad social: *“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”*. Adicionalmente el artículo 25 establece que: *“1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”*.

\*1952: La Organización Internacional del Trabajo, en su Conferencia Anual aprueba el 28 de junio de 1952, el Convenio N° 102 Relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, que refleja las obligaciones mínimas que los Estados deben respetar y garantizar.

\*1961: Los Gobiernos signatarios, miembros del Consejo de Europa aprueban la Carta Social Europea que garantiza los derechos sociales, entre ellos el derecho a la seguridad social.

\*1995: El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas aprueba la Observación General N° 6 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, con la que se busca reafirmar dichos derechos para ese importante sector social de la humanidad, destacando entre ellos el derecho humano a la seguridad social.

## **Anexo N° 2:**

### **Listado de Convenios Internacionales de derechos humanos relacionados con el derecho a la seguridad social**

<b>Convenios Internacionales</b>	<b>Dirección electrónica para acceder a los textos de los Convenios</b>
Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 25)	<a href="http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm">www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm</a>
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 9)	<a href="http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm">www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm</a>
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	<a href="http://www.pdhre.org/conventionsum/cersum-sp.html">www.pdhre.org/conventionsum/cersum-sp.html</a>
Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social	<a href="http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/m_progre_sp.htm">www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/m_progre_sp.htm</a>
Convenio N° 102 sobre la seguridad social (norma mínima)	<a href="http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C102">http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C102</a>
Convenio N° 103 sobre la	<a href="http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm">http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm</a>

protección de la maternidad	
Convenio N° 118 sobre la igualdad de trato a Nacionales y Extranjeros en Materia de Seguridad Social	<a href="http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm">http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm</a>
Convenio N° 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	<a href="http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm">http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm</a>
Convenio N° 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes	<a href="http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm">http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm</a>
Convenio N° 130 sobre la asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad	<a href="http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm">http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm</a>
Convenio N° 157 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social	<a href="http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm">http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm</a>
Convenio N° 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo	<a href="http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm">http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm</a>
Observación General N° 6 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores	<a href="http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm6s.htm">http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm6s.htm</a>
Carta de la Organización de Estados Americanos	<a href="http://www.oas.org/juridico/spanish/carta.html">www.oas.org/juridico/spanish/carta.html</a>
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	<a href="http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res98/res1591.htm">www.oas.org/juridico/spanish/ag-res98/res1591.htm</a>
Convención Americana sobre Derechos Humanos	<a href="http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos2.htm">www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos2.htm</a>
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	<a href="http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-52.html">www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-52.html</a>
Carta Andina para la promoción y protección de los Derechos Humanos	<a href="http://www.derhumanos.com.ar/legislacion/andina.htm">www.derhumanos.com.ar/legislacion/andina.htm</a>
Acuerdo Multilateral de seguridad social del Mercado Común del Sur	<a href="http://www.finteramericana.org/leyes/internacional10.htm">www.finteramericana.org/leyes/internacional10.htm</a>
Convenio Iberoamericano de Seguridad Social	<a href="http://www.oit.org.pe/secsoc/marcojur/convsecsoc.html">www.oit.org.pe/secsoc/marcojur/convsecsoc.html</a>
Convención sobre los Derechos del Niño	<a href="http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/dopchild_sp.htm">www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/dopchild_sp.htm</a>
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	<a href="http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/e1cedaw_sp.htm">www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/e1cedaw_sp.htm</a>
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y	<a href="http://www.cndh.org.mx/Principal/document/derechos/fechas/ConvencionInternacionalTrabajadoresMigratorios.htm">www.cndh.org.mx/Principal/document/derechos/fechas/ConvencionInternacionalTrabajadoresMigratorios.htm</a>

sus Familias	
Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad	<a href="http://www.sre.gob.mx/derechoshumanos/Cldiscdisc.htm">www.sre.gob.mx/derechoshumanos/Cldiscdisc.htm</a>
Declaración de los Derechos del Niño	<a href="http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/25_sp.htm">www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/25_sp.htm</a>
Observación General N°5 sobre personas con discapacidades	<a href="http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm5s.htm">http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm5s.htm</a>