



EFE / MIGUEL GUTIÉRREZ

Sucesión de hechos

# Los pensionados, un tema que está en terapia intensiva

Andrés E. Troconis Torres\*

Abordaremos en este espacio el tema de los pensionados en Venezuela, con especial hincapié en los jubilados del sector público. Se revisan sus aspectos normativos y jurisprudenciales para luego, sobre la base de esos parámetros, reflexionar y aportar algunas ideas y propuestas con la firme intención de corregir la tragedia que resulta hoy día en el país ser uno de ellos

**E**ste trabajo se basa en otro que elaboré sobre la jubilación para el libro homenaje a la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela, a propósito de su cuadragésimo aniversario.<sup>1</sup>

Luego de varias adaptaciones e innovaciones, me propuse llevar al lector de *SIC* una versión menos académica y más de opinión acerca de lo que considero constituye una verdadera contrariedad en nuestro país, ser pensionado.

Si bien el trabajo original se circunscribió a los jubilados del sector público, nuestras reflexiones y recomendaciones también aplican a los pensionados del sector privado, por cuanto la premisa del trabajador pasivo es universal: que la pensión le permita mantener la misma calidad de vida que tenía cuando era activo.

El tema de la pensión de jubilación y vejez no puede dejar de llamar la atención a los legisladores y programa-

dores de políticas públicas, toda vez que nunca deja de ser una necesidad de quien dedicó su vida útil a trabajar y, cuando se retira, tiene el derecho constitucional de recibir un beneficio económico que lo recompense.

En ese orden, en la medida en que esa recompensa sea insuficiente o deficitaria para sufragar la vida cotidiana, se concluye que su objetivo no se está cumpliendo. La suficiencia de la recompensa en un país con problemas inflacionarios es, sin duda, difícil de lograr.

Es común conocer personas que fueron funcionarios públicos con la firme intención de jubilarse algún día. Los largos y duros años de servicio deberían terminar con una pensión que les permita vivir dignamente, en vez de sobrevivir con las remesas que reciben de familiares o por lo que puedan obtener por un nuevo oficio. Igual sucede con los pensionados del Instituto Venezolano de Seguros Sociales (IVSS), el monto de la pensión de vejez y jubilación no permite a sus titulares mantener la calidad de vida que tuvieron cuando estaban trabajando.

Se trata de un tema que está en terapia intensiva y amerita de intervención inmediata para sacarlo de la crisis. La propuesta es incentivar cambios legales y regulatorios con la finalidad de hacer eficiente el derecho constitucional a la seguridad social y disminuir la brecha existente entre el monto de las pensiones y el costo de la vida.

#### BREVE RESEÑA JURÍDICA

Desde la Constitución de 1961 se reguló la seguridad social de los trabajadores. La materia de la jubilación de los funcionarios públicos siempre ha estado encargada al Poder Legislativo nacional, esto es al desaparecido Congreso Nacional –hoy Asamblea Nacional–. La Constitución vigente amplió esa atribución, pues ahora se regula “el sistema” de seguridad social (artículo 80).

El artículo 80 constitucional señala que el Estado está obligado a “respetar la dignidad humana” de los ancianos y asegurarle su calidad de vida. En el mismo orden, el 86, dispone que el Estado tiene la obligación de “... asegurar la efectividad del derecho de la seguridad social”.

Las informaciones son pertinentes porque ha sido común la invasión de los concejos legislativos municipales y consejos legislativos estatales en legislar sobre la materia de la jubilación –reservada exclusivamente al poder nacional–, que ha requerido la intervención del Poder Judicial.

Ciertamente, nuestro ordenamiento jurídico no permite a los estados y municipios legislar sobre la jubilación, sencillamente porque no les fue atribuida esa posibilidad. Solo lo puede hacer el Poder Legislativo nacional. Por tanto, cuando esas entidades territoriales lo han hecho, se interpreta que han usurpado una atribución y función de la Asamblea Nacional y, en consecuencia, se declara la nulidad de su ley.

Por otra parte, no podemos perder de vista las obligaciones que el Estado asumió constitucionalmente. Garantizar la calidad de vida de los adultos, brindarles una seguridad social eficiente, –una que les funcione de verdad, no solo en cuanto a una pensión acorde con el costo de la canasta básica alimentaria, sino también que les permita gozar de asistencia médica y medicinas confiables–. Recordemos que el sistema de la seguridad social agrupa a los subsistemas prestacionales de salud y vivienda, entre otros.

A nivel legal, el instrumento normativo que reguló, por primera vez, la jubilación para los empleados públicos fue la *Ley del estatuto sobre el régimen de jubilaciones y pensiones de los funcionarios o empleados de la administración pública nacional, de los estados y de los municipios*.<sup>2,3</sup>

Fue esa ley la que estableció las condiciones para la obtención de la jubilación. Las leyes posteriores sobre la materia no han innovado mucho, con lo cual se concluye que las bases de la ley de 1986, aún permanecen presentes.<sup>4</sup>

La citada ley estableció los requisitos fundamentales para la obtención de la jubilación. Edad hombre: 60 años y mujer: 55 años. Tiempo de servicio interrumpido o ininterrumpido: 25 años.

La ley reguló otra posibilidad para ser acreedor de la jubilación sin distinguir sexo. Cuando la persona cumpliera 35 años de servicio público, interrumpido o no.

El sueldo base para el cálculo de la pensión se obtenía dividiendo entre 24 la suma de los sueldos mensuales de los últimos dos años. Luego veremos que ese aspecto fue reformado en beneficio de los jubilados.

Si bien las leyes que han fijado los requisitos de la jubilación han permitido la posibilidad de su recálculo<sup>5</sup>, ninguna ha establecido cuándo puede solicitarse y tampoco el procedimiento para ello. La norma constitucional 80 establece que “Las pensiones y jubilaciones otorgadas mediante el sistema de Seguridad Social no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano”.

En el año 2012, se publicó la *Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*.<sup>6</sup> Es una ley marco, que construye la rectoría y organización de los distintos regímenes prestacionales incorporados en la noción amplia de *seguridad social*.

La primera mención de la ley que merece atención, por lo comprometedor de la misma, es que la seguridad social es un *derecho humano*. Ante tamaña aseveración, se abren vías judiciales nacionales e internacionales para demandar la restitución del derecho cuando cualquiera de sus beneficiarios lo considere infringido.

Otras afirmaciones, no menos comprometedoras para el Estado, son que el sistema de seguridad social debe ser “eficiente” y que “... las pensiones mantendrán su poder adquisitivo constante” (artículo 66). Esas declaraciones legales conjugadas con las constitucionales advertidas anteriormente, construyen una base



CORTESÍA INFOBAE



CORTESÍA EL DIARIO

sólida para exigir y reclamar la eficiencia del derecho a la seguridad social.

En la búsqueda de esa “eficiencia” la ley crea, entre otros, tres institutos autónomos a tener en cuenta, i) la Tesorería de Seguridad Social, cuya finalidad es la recaudación e inversión de los recursos financieros, ii) la Superintendencia del Sistema de Seguridad Social, con competencia en las áreas de planificación y finanzas y iii) el Instituto Nacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas, el cual atenderá en concreto la materia de la jubilación.

La ley marco ordena crear la *Ley del régimen prescricional de pensiones y otras asignaciones económicas*, respecto de la cual existe una notoria y prolongada omisión legislativa.

Sin embargo, antes de criticar esa mora legislativa, busquemos áreas de oportunidades para corregir los desaciertos. Aprovechemos ese retardo legislativo para incorporar importantes nociones que procuren cumplir con el postulado constitucional: que la pensión man-

tenga un poder adquisitivo constante. Dicho de otra manera, que la pensión permita al pensionado vivir dignamente y no, como sucede en la actualidad, donde las pensiones no alcanzan para sufragar la canasta básica.

En el año 2014 hubo una reforma de la ley y se mejoró la forma de calcular la pensión de jubilación.

En efecto, en el Decreto con rango, valor y fuerza de *Ley sobre el régimen de jubilaciones y pensiones de los trabajadores y trabajadoras de la administración pública nacional, estatal y municipal*,<sup>7</sup> actualmente vigente, se hizo una modificación acertada, en pro de los funcionarios jubilados, –un paso adelante– consistente en dividir entre 12 y no entre 24 los sueldos mensuales para fijar el monto de la pensión. Ese reajuste del tiempo –más breve– se traduce en una pensión mayor.<sup>8</sup>

Una ventana a explorar en el futuro para reducir la brecha entre el monto de las jubilaciones y el costo de la vida, es la posibilidad legal de que los fondos integrados por el dinero de las cotizaciones de los funcionarios puedan ser invertidos en el mercado de capitales, fideicomisos en instituciones financieras públicas o privadas, con “... criterios balanceados de seguridad, rentabilidad y liquidez”.<sup>9</sup>

Consideramos positiva esa previsión normativa, ya que existen especialistas financieros que, sin duda, pueden generar buenos rendimientos a las cotizaciones. Aún falta que se permita al funcionario que sus cotizaciones se depositen directamente en la institución financiera de su preferencia, pública o privada.

#### BREVE RESEÑA JURISPRUDENCIAL

Sentadas las anteriores bases legales, pasemos a revisar la visión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), para reflexionar qué tanto ha colaborado a disminuir la inmensa zanja entre lo normado y la realidad social actual.

La Sala Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades sobre la jubilación. Las más importantes para el hilo conductor del trabajo son las sentencias que han declarado la nulidad por inconstitucionalidad de las leyes estatales y ordenanzas municipales que han invadido la reserva legal nacional, y un fallo que remarcó el carácter de derecho social de la jubilación, donde afirmó que su espíritu es “... garantizar la calidad de vida del funcionario público una vez que es jubilado”. (SC N° 3476/03)

Sobre este punto, destacó:

... la Sala no puede desconocer el valor de derecho social que tiene la jubilación, pues éste sólo se obtiene luego de que una persona dedique su vida útil al servicio de un empleador, en este caso al Banco Central de Venezuela; y, conjugado con la edad –la cual coincide con el declive de esa vida útil–, el beneficio de la jubi-



lación se configura como un logro a la dedicación que se prestó durante años. Así, se ha entendido que el objetivo de la jubilación es que su acreedor –que cesó en sus labores diarias de trabajo– mantenga la misma o una mayor calidad de vida a la que tenía, producto de los ingresos que ahora provienen de la pensión de jubilación.

Es absolutamente acertado anotar que la jubilación, en tanto que derecho social fundamental, debe procurar, a través del pago de la pensión mensual, garantizar la calidad de vida del jubilado. El TSJ no podía contrariar la Constitucional, recordemos que es la carta magna la que contiene la premisa de “asegurar la calidad de vida” de los ancianos. La reflexión es si de verdad, tal aseveración se cumple. La respuesta es obvia, la pretensión es juntar esfuerzos para cambiarla.

#### HECHOS AGRAVANTES DE LA SITUACIÓN

Consideremos unos hechos notorios y objetivos de los últimos trece (13) años, que han impactado negativamente el bolsillo de las personas, más fuertemente, en los jubilados y pensionados por estar pasivos.

Tres reconversiones monetarias, la eliminación de catorce (14) ceros a la moneda no es poca cosa. Refleja que vivimos en una sociedad con alta inflación, con la consecuencial pérdida del valor adquisitivo de la moneda. “La reconversión monetaria es una medida típica en economías inflacionarias o hiperinflacionarias.”<sup>10</sup>

En el 2008, nuestro bolívar perdió tres ceros, y fue rebautizado bolívar fuerte.<sup>11</sup>

Luego, en el 2018, el bolívar fuerte se debilitó y para arrancar de nuevo, como si se tratara de una carrera, sufrió la pérdida de cinco (5) ceros para restarle peso y ganar la batalla a la inflación; quizá, debido a ese contexto bélico, lo llamaron soberano.<sup>12</sup>

Finalmente, y con la esperanza de que no suceda más, el 5 de agosto de 2021, el BCV, en comunicado oficial difundido por Twitter, confirmó lo que era un secreto a voz alta en las calles, el 1º de octubre de ese año entró en vigencia una tercera reconversión monetaria con la eliminación de seis (6) ceros. El bolívar ya no es ni fuerte, ni soberano; ahora, es digital, con lo cual trasciende a otro plano.<sup>13</sup>

La gente se anticipó a la medida gubernamental, pues ya había sustituido los millones por miles, lo que



EFE / MIGUEL GUTIÉRREZ



CORTESÍA DIARIO EL CAROREÑO

desestimó fue que la reconversión sería más severa, 1.000.000,00 Bs S pasó a 1 bolívar digital.

En la cabeza de nuestros jubilados y pensionados, pasar de cobrar 2 millones –por mencionar un monto– a 2 bolívares mensuales, produjo un choque emocional fuerte, que hizo confrontar al Poder Legislativo nacional, al presidente de la República y a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia: ¿De cuál calidad de vida hablan? ¿Cuál es el poder adquisitivo constante de la pensión? ¿De qué derecho humano han estado tratando?

Otros datos que impactan negativamente la economía nacional son el descenso en la producción petrolera, la caída de sus precios y el costo de la canasta básica mensual. Según datos del Centro de Documentación y Análisis para los Trabajadores (Cenda), la canasta alimentaria familiar (cinco personas), en julio de 2022, tiene un costo de 470 USD \$, monto inalcanzable para un jubilado.

Afirmamos que es “inalcanzable”, por cuanto actualmente la pensión de los jubilados en Venezuela ronda los 20 USD \$ mensuales, según el Índice Mercer CFA del Institute Global Pension Index.

Ese índice, ubica a Venezuela en el peor país de América del Sur pues, en promedio, el monto de las pensiones del continente oscila entre 250 y 300 \$ mensuales.

El portal digital *Caraota Digital* informó que el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, depositó a los pensionados 130 Bs, el 21 de septiembre de 2022; eso es, según la tasa del BCV de ese día, 16,16 USD \$ para cubrir las necesidades mensuales.

Los datos son contundentes. A los pensionados y jubilados se les hace extremadamente difícil vivir con el dinero de sus pensiones. Es imperativo propulsar cambios para aumentar estos montos.

## REFLEXIONES Y PROPUESTAS

Hemos sostenido que la jubilación está en terapia intensiva y urge su atención por los legisladores y la Administración Pública.

Hemos identificado una inmensa zanja entre las normas de la jubilación y su interpretación judicial con la realidad social vigente. Los pensionados no comen, ni superan sus dificultades con normas y sentencias que digan que la jubilación es un derecho social y humano. Tales declaraciones son ofensivas a los miles de pensionados y jubilados, que padecen a diario su insuficiencia.

La propuesta es exhortar al Poder Legislativo nacional a sancionar la *Ley del régimen prestacional de pensiones y otras asignaciones económicas*, en mora desde el 2010; formar equipos multidisciplinarios para estudiar a profundidad el tema macroeconómico y hacer cambios estructurales importantes. Primeramente, son los sueldos de los trabajadores activos los que deben aumentarse dignamente para que inmediatamente las pensiones se vean impactadas y no pierdan valor adquisitivo. Hay que permitir que los trabajadores decidan dónde invertir sus cotizaciones. La ley permite el manejo de las cotizaciones en el mercado de capitales por especialistas que procuren la eficiencia del derecho a la seguridad social. Deben hacerse colocaciones en dólares americanos y pagar las pensiones en divisas.

Existen señales esperanzadoras para pensar que sí es posible lograr lo planteado. Para empezar, no hay que hacer muchos cambios, pues es la Constitución la que dispone que hay que asegurar la calidad de vida de los adultos. No se prohíbe que las cotizaciones se inviertan en instrumentos financieros y capitales nominados en dólares, más bien exige que se haga de manera eficiente.

Hace pocos años atrás era impensable que: i) Se derogara la *Ley contra ilícitos cambiarios*<sup>14</sup>; ii) la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario de Venezuela (Sudeban) aceptara las “cuentas custodia” y el funcionamiento de las mesas de cambio; iii) la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos en Venezuela (Sundee) aceptara la fijación y pago de bienes y servicios en dólares norteamericanos y iv) que, *de facto*, la economía nacional transite por un proceso de dolarización.

Es vital la conversión de las pensiones en dólares, aunque su monto sea irrisorio versus el costo de la vida.

Con relación al aumento de los sueldos es muy importante atacar el espinoso tema de los pasivos laborales, que no permite que se cobren sueldos más sinceros. Nuestra legislación laboral y funcionarial crea cargas de pasivos muy pesadas para el empleador, que lo coarta de ofrecer mejores remuneraciones.

Pues bien, en conclusión, la propuesta es sancionar la *Ley del régimen prestacional de pensiones y otras asignaciones económicas*; dolarizar las cotizaciones del sector público y privado –al menos que sea optativo–; que los fondos sean colocados en dólares en el mercado de capitales y fideicomisos, con base en los mismos “... criterios balanceados de seguridad, rentabilidad y liquidez” de inversión legalmente establecidos<sup>15</sup> y que se pueda recibir, todos los meses, una pensión en dólares, que sea coherente con los principios de eficiencia, poder adquisitivo constante y, de esa manera, cumplir con el principio constitucional de “asegurar la calidad de vida” de los pensionados.

\*Profesor universitario, pregrado y posgrado de la Universidad Central de Venezuela (UCV).

#### NOTAS:

- 1 Libro publicado por el Centro para la Integración y el Derecho Público (Cidep). Quienes quieran profundizar en el tema, la invitación es a leer la versión original.
- 2 Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 3.850 del 18 de julio de 1986.
- 3 Esta ley no ha sido derogada formalmente por una ley posterior, pues estas, hacen referencia es a la ley de Pensiones del 20 de junio de 1928.
- 4 Recomendamos la lectura de la obra del profesor Peña Solís, “Luces y Sombras” de la ley vigente, donde se brinda un balance de lo positivo y negativo de las reformas en el régimen de la jubilación, publicada en la *Revista de Derecho Público* N° 140, en octubre de 2014.
- 5 Artículo 13. “El monto de la jubilación podrá ser revisado periódicamente, tomando en cuenta el nivel de remuneración que para el momento de la revisión tenga el último cargo que desempeñó el jubilado. Los ajustes que resulten de esta revisión se publicarán en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*.”
- 6 Publicada en la *Gaceta Oficial* N° 39.912 del 30 de abril de 2012.
- 7 Publicada en la *Gaceta Oficial* N° 6.156 extraordinaria del 19 de noviembre de 2014.

- 8 Artículo 10. El salario base para el cálculo de la jubilación es el promedio de la suma de los últimos doce (12) salarios mensuales devengados por el trabajador o trabajadora activos.
- 9 Artículo 28. La Tesorería de Seguridad Social utilizará los recursos del Fondo de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social y los invertirá mediante colocaciones en el mercado de capitales, con criterios balanceados de seguridad, rentabilidad y liquidez o colocados en fideicomisos en instituciones financieras públicas o privadas, regidas por la Ley de Instituciones del Sector Bancario, debidamente calificadas, de demostrada solvencia y liquidez, a los fines de acrecentar, en beneficio de los contribuyentes, el Fondo referido. En ningún caso, los convenios sobre inversión de los recursos del Fondo, que se celebren con instituciones financieras públicas o privadas, implicarán la transferencia a dichas instituciones de la propiedad de los referidos recursos o de su administración.
- 10 ABADI, Anabella y GARCÍA SOTO, Carlos (marzo de 2018): “De la reconversión monetaria de 2008 a la del 2018”. En: *Prodavinci*.
- 11 Ver *Gaceta Oficial* N° 38.638 de fecha 6/3/07. La medida entró en vigencia el 1° de enero de 2008.
- 12 Ver *Gaceta Oficial* N° 41.366 de fecha 22/3/18.
- 13 Los especialistas citados previamente –Prodavinci–, sostienen en su artículo que “... una reconversión monetaria, en un proceso hiperinflacionario que no vaya acompañada de otras medidas de reforma económica, en realidad no solventará la crisis.” | Otro consultor financiero, Henkel García, opina que la medida se adoptó para facilitar las transacciones comerciales, pues los céntimos ya no cabían en las facturas. Igualmente, considera, que no será la última reconversión si no se asumen acciones que atiendan la inflación en el país. Fuente: [actualidadlaboral.com.ve](http://actualidadlaboral.com.ve).
- 14 Ver *Gaceta Oficial* N° 41.452 de fecha 2/08/18.
- 15 Artículo 28. Decreto con rango, valor y fuerza de *Ley sobre el régimen de jubilaciones y pensiones de los trabajadores y trabajadoras de la administración pública nacional, estatal y municipal*.