

La Unificación del Régimen de Jubilaciones y los Principios Constitucionales

Salvador Leal Wilhelm

Profesor de Derecho Constitucional y de Procedimientos Administrativos y Contencioso Administrativos. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. LUZ. Av. Goajira. Maracaibo-Venezuela. e-mail: saleal@cantv.net

Resumen

La multiplicidad y la facilidad para obtener beneficios de sistemas de jubilaciones en Venezuela es un factor de distorsión de la economía nacional. El primer intento de unificación y sometimiento a normas de contribución fue detenido por los Tribunales. Un segundo intento, a través de la Ley del Subsistema de Pensiones del Sistema de Seguridad Social Integral, debe enfrentarse a derechos adquiridos. Pero la necesidad de seguridad jurídica debe balancearse con la igualdad constitucional y el bien común. En este artículo se dilucidan desde la óptica iuspublicista esos problemas.

Palabras clave: Pensiones, Derechos Adquiridos, Universalidad, Autonomía, Igualdad.

Recibido: 08-11-98. Aceptado: 02-02-99

The Unification of Pension Systems and Constitutional Principles

Abstract

The multiplicity and the ease in order to get payments from systems of jubilations in Venezuela is a factor of bias of the national economy. The first intent of unification and subjection to norms of contribution were stopped by the Courts. One second attempt, through the law of pensions of the integral welfare system, should be confronted with vested rights. But the necessity of law stability have to be counterbalanced with the constitutional equality and the common good. In this article the matter is discussed from the public law optic.

Key words: Pensions, Vested Rights, Autonomy, Universality, Equality.

Introducción

En el año 1998 en Venezuela se intenta cumplir con la norma programática del artículo 94 de la Constitución Nacional que ordena el desarrollo progresivo de un sistema de Seguridad Social. Hasta ahora se ha intentado a través del seguro social y el resultado ha sido un sistema no universal y que choca con principios constitucionales como el de la igualdad y que amenaza con la ruina financiera al Estado y la sociedad. Se ha hecho una promesa, y la falta de previsión alimentada por ella han hecho crisis al enfrentar la realidad. Hoy, a través de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (L.O.S.S.S.I.) se intenta por segunda vez poner orden en el sistema, ya se intentó con la Ley de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados Públicos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y Municipios que cumplía el mandato constitucional contenido en el Artículo 2 de la enmienda número 2 de la Constitución de 1961. Esos intentos fueron bloqueados por la Corte Suprema de Justicia y los así llamados órganos con autonomía funcional. Y este sentido, ¿son válidos los argumentos esgrimidos?, y por tanto pueden impedir que se cumpla el artículo 73 de la L.O.S.S.S.I. que ordena la unificación. Y si el insostenible sistema que abarca más de mil regímenes distintos que consagran privilegios contrarios a la igualdad y la justicia no podrá ser reformado debido a la garantía de irretroactividad de la ley y el derecho a la seguridad jurídica que impedirán la uniformización del sistema de pensiones.

I. El Problema de las Jubilaciones

Mientras la gran masa laboral reciben sus pensiones 7 años después del retiro y si se pagan (Díaz, 1998:53) y la ley establece un máximo de un 80% del sueldo base para la pensión, artículo 8 Ley del Estatuto. Otros, amparados en su capacidad como grupos de presión, con formación profesional y aprovechando posiciones ganadas por el compadrazgo y la componenda política obtienen jubilaciones con el 100% del sueldo integral y ajustes iguales a los sueldos de los activos, llegando a consumir el 31% del presupuesto de nómina en el caso de la Universidad del Zulia (Galué, 1998:4). La contribución en el caso de la Universidad es del 2% del sueldo base del docente, quien cotiza durante 25 años. Entonces teniendo en cuenta que la edad de la jubilación está alrededor de los cincuenta años, pues la jubilación se obtiene con veinticinco años de servicio o veinte años de servicio y sesenta años de edad, los hombres, y cincuenta y cinco las mujeres, pero descontando tantas partes como años falten para los 25 años, y por otra parte el que la expectativa de vida al nacer de un venezolano, según el informe sobre el Desarrollo Humano de la Organización de las Naciones Unidas (United Nations, 1998) es de 72,3 años, obviando que en caso de muerte se pagará al cónyuge supérstite o a los hijos hasta la mayoría una pensión de sobreviviente, la jubilación se pagará durante 22,3 años o más.

Por otra parte sería necesario cotizar:

“el 10% del sueldo con un rendimiento real “(sobre la inflación acumulada)”del “3% para obtener una jubilación equivalente al 66% del sueldo durante 14 años” (Becker, 1997:106).

En consecuencia la cotización por 25 años o por 20 según el proyecto de Ley del Subsistema de Pensiones (Artículo 51) es insuficiente.

Esos sistemas paralelos nacidos al margen de la ley y la Constitución exigen un gasto tres veces mayor que el de los sistemas contributivos sujetos a la Ley del Seguro Social (Lo Vuolo, 1998:70). EL gasto en los organismos excluidos por la Corte Suprema de la aplicación de la Ley del Estatuto, sin incluir a la Contraloría General de la República sumó 5. 820,20 millones de Bolívares para el 2,35% sobre el gasto en jubilaciones del Estado en 1997 (Lo Vuolo, 1998:68).

Ante este panorama el constituyente en 1983 ordenó dictar una ley que unificase los regímenes de pensión y se hizo por Decreto Ley, luego de reformada la Ley del Estatuto, cuya nulidad fue demandada y con relativa celeridad fueron anulados los distintos numerales del Artículo 2 relativo a los así llamados organismos con autonomía funcional. El segundo reto a la ley provino de las Asambleas Legislativas cuyos miembros se consideraban excluidos de la aplicación de la Ley del Estatuto. Sin embargo, la Ley Orgánica sobre Emolumentos y Jubilación de Altos Funcionarios de las Entidades Federales y Municipales vino a reglamentar la situación pues la Corte Suprema de Justicia al tiempo que ratifica la competencia para autolegislar de los organismos autónomos, niega la de las Asambleas para legislar sobre la jubilación de los parlamentarios estatales (Corte Suprema de Justicia, Marzo 1998:114).

2. Las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia

En fechas 28 de noviembre de 1988, 8 de agosto de 1988, 25 de abril de 1990, 5 de mayo de 1991, la Corte consideró que el Consejo Supremo Electoral, Ministerio Público y Consejo de la Judicatura y Contraloría General de la República, no podían ser sujetos pasivos de una ley del Congreso que regulase sus jubilaciones.

Los argumentos de la Corte fueron los siguientes:

La Constitución sólo se refiere a la Administración Pública Central o Descentralizada por lo que deja fuera las doctrinalmente denominadas Administraciones Públicas con Autonomía Funcional (Corte Suprema de Justicia, Marzo 1991:69).

Sin embargo como lo reconocen los cuatro votos salvados de la sentencia referida al Consejo de la Judicatura (Corte Suprema de Justicia, Marzo 1991:69), el Congreso si tiene competencia para legislar según se desprende de la Constitución sin necesidad de apoyarse en el artículo 2 de la enmienda.

Primero, según el Artículo 139 de la Constitución Nacional corresponde al Congreso legislar sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional. Esta norma es complementada luego por los artículos 204 y 207 ejusdem cuando establece que el poder judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y los demás Tribunales que determine la Ley Orgánica y que la ley establecería la carrera judicial y lo relativo al funcionamiento de los Tribunales. Esto a pesar que el artículo 205 ejusdem predica la “autonomía” de los jueces. Sin embargo, la Ley del Estatuto no incluye al Poder Judicial, los artículos 212, 214 y 216 de la Constitución Nacional atribuyen a la Ley dictada por el Congreso la competencia de organizar la Corte Suprema de Justicia.

El artículo 217 C.N. establece que la Ley Orgánica creará el Consejo de la Judicatura en el cual por demás tienen representación las tres ramas del Poder Público, incluso sus competencias son dejadas a la ley (Corte Suprema de Justicia, Marzo 1991:78).

Los artículos 218 y 219 de la Constitución remiten a la Ley para regular la organización y funcionamiento del Ministerio Público, el artículo 234 ejusdem deja a la ley ordinaria la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República. Finalmente, el Consejo Nacional Electoral debe su existencia sólo a la ley pues el artículo 113 se limita a exigir de la ley que le otorgue los privilegios que exige la independencia necesaria para el cumplimiento de su misión.

Luego la Constitución otorga competencia al Congreso para regular la organización de tales órganos del Estado, establecer la carrera judicial, como habría de funcionar e incluso los requisitos para optar al cargo. Sin olvidar que es el Congreso quien los designa, pero según los tribunales no podría regular el régimen de pensiones. Evidentemente la amplísima competencia del Congreso incluye materias especialmente sensibles como funcionamiento, recursos judiciales, prerrogativas, carrera, por el cual un elemento de mínima importancia como el régimen de jubilaciones está dentro de la competencia del Congreso como lo ratifican los artículos 136 ordinal 24° y 139 de la Constitución. El primero considera competencia del Poder Nacional la legislación sobre seguridad social y el artículo 139 ejusdem da competencia al Congreso para legislar sobre las materias que corresponden al Poder Nacional, como sin duda lo es la materia de pensiones (Corte Suprema de Justicia, Marzo 1991:76).

2.1. La Cuestión de la Autonomía Funcional

Un argumento central de la tesis de la Corte, es la llamada autonomía funcional de la cual la Constitución habla solamente en el artículo 236 al referirse a la Contraloría General de la República, pero, en el mismo artículo la designa órgano auxiliar del Congreso y en el Artículo 234 ejusdem, deja a la ley determinación de la “oportunidad, índole y alcance de su intervención”. En cuanto de los así llamados organismos con autonomía funcional, la Constitución nunca utiliza la palabra autonomía, incluso el artículo 222 de la Constitución ordena al Fiscal General presentar informes al Congreso sobre sus actuaciones.

La autonomía, que significaba originalmente la potestad de darse normas, ha perdido su significado prístino y ha sido definida como

El “status” jurídico de un sujeto de Derecho Público determinativo de una manera de ser que afecta sus posibilidades de obrar. En este sentido constituye una capacidad legal no originaria... es reductible en último al ejercicio de poderes calificados...” (Moles, 1997:236).

Pero tal autonomía se ejerce en el marco del principio de legalidad, así el artículo 117 de la Constitución establece, que la Constitución y las **leyes** (subrayado nuestro) definen las atribuciones del poder público y a ellas debe sujetarse su ejercicio. En definitiva es la ley la que determina el ámbito de la autonomía. No significa nunca soberanía ni autodeterminación al margen de la ley (Bandres, 1998:27).

La ley sí debe respetar la libertad de acción de tales organismos pues la Constitución fija algunos elementos en orden a garantizar la independencia respecto incluso del legislador pero se limita a un “reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza” (Saura, 1998:74).

Así, establece los requisitos que deben llenar los funcionarios que ocupan los cargos jerárquicamente superiores, exige la colaboración de los poderes (artículo 217 C.N.), define genéricamente competencias mínimas. Ordena establecer la carrera judicial y su aplicación,

209 y 217 C.N. Pero fuera de ese mínimo esencial la ley recupera su plena soberanía (Corte Suprema de Justicia, Marzo 1991:78).

En cuanto a los referidos entes la autonomía es funcional no organizativa, ni normativa. La autonomía normativa es “la capacidad de crear preceptos de derecho objetivo” (Moles, 1997:236).

Tal autonomía, sin embargo, sólo puede existir para dictar normas de rango legal cuando la propia Constitución es la fuente de autonomía. Así, en el caso de los Municipios las ordenanzas son leyes. Pero la autonomía normativa que las leyes pudieran otorgarles, pues la Constitución en ningún caso lo hace, a los organismos con autonomía funcional queda limitada a dictar normas reglamentarias (Moles, 1997:236), que por lo tanto no pueden regular materias sujetas a la reserva legal como lo es la reglamentación de los derechos constitucionales, artículo 136 ordinal 24 C.N. y lo relativo al régimen de los funcionarios públicos ex artículo 122 C.N. La reglamentación de tales situaciones por actos de carácter sublegal es un exceso de la autonomía (Bandres, 1998:148). Aún en ausencia de ley que regule expresamente la situación, son inadmisibles las normas reglamentarias sobre personal que han dictado los distintos organismos con autonomía funcional violando la reserva legal, no sólo en materia de jubilaciones. Por ejemplo la delegación que el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República hace en el Contralor General para dictar el Estatuto de Personal. En materia de personal la autonomía no requiere sino la asignación legal expresa de la competencia para nombrar y remover al personal evitando la aplicación del Artículo 190 numeral 18 de la Constitución, que a falta de norma legal asigna la competencia al Presidente de la República.

Esto último corresponde a la autonomía administrativa, o la capacidad de dictar actos unilaterales ejecutivos y ejecutorios no sujetos a revisión salvo por el orden jurisdiccional (Moles, 1997: 240). Tal autonomía no puede comprender sino dentro del marco de la ley y la Constitución, la no subordinación a poderes de tutela, subordinación o dependencia jerárquica.

2.2. Estados, Municipios y Poderes Legislativos

Contrario a la laxa posición que la Corte tiene respecto a los entes con autonomía funcional, la posición con respecto a los cuerpos legislativos es estricta.

La enmienda constitucional se refiere a la unificación de los regímenes de jubilaciones de las administraciones públicas. Y surge la duda legítima de si incluye a los órganos legislativos de las entidades territoriales (Contraloría General de la República, 1995: 217). Pues ciertamente ni las Asambleas Legislativas ni los Concejos Municipales, forman parte de la Administración Pública por lo cual no los alcanza la previsión constitucional y la aplicación del artículo 2 podría considerarse inconstitucional. Pero el artículo 136 numeral 24 de la Constitución da competencia al Poder Nacional para regular el régimen de pensiones (Corte Suprema de Justicia, Marzo 1998: 115). Cabe la pregunta de cómo debe entenderse la enmienda N° 2 artículo 2, si no era necesaria. A esta pregunta se dará respuesta más adelante.

3. La Unificación de los Regímenes de Pensiones y los Derechos y Garantías Constitucionales

Los 1.300 regímenes de pensiones que existen en Venezuela han puesto en crisis algunas instituciones como la Universidad, al crear una carga enorme de personal improductivo que amenaza la economía. Pero los privilegios adquiridos, producto del compadrazgo y hasta del azar de lograr un alto cargo en un organismo con autonomía funcional, impiden corregir el problema.

En definitiva, “no pueden existir derechos adquiridos en una sociedad en desarrollo” (Peyrefitte, 1996: 450). Una sociedad subdesarrollada lo es porque sus instituciones y cultura no son las adecuadas. Y no pueden ser conservadas cuando el resultado de los arreglos institucionales es permitir que algunos obtengan mayores beneficios no por ser más productivos, o porque sea lo justo, sino porque el sistema político les permite extraer rentas de la sociedad a cambio de nada (Shwartz, 1985: 230). La existencia de privilegios legales provoca la aparición de los llamados buscadores de renta, *rent seekers*, que dedican su esfuerzo no a la producción sino a la obtención de privilegios, lo cual asfixia el crecimiento y el desarrollo (Olson, 1982: 44). Tales privilegios no pueden ser protegidos si se trata de construir una economía sana, sobre el trabajo y no la renta del petróleo.

3.1. La no Retroactividad de la Ley

El artículo 44 de la Constitución es terminante: “Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo”. Luego, excluye las normas penales más favorables y las normas procesales. Esta garantía no es un derecho, protege la seguridad jurídica de una manera que podría petrificar el ordenamiento jurídico (Castillo, 1998), y se opone a otras normas de la propia Constitución como los artículos 95 y 98 sobre la promoción del desarrollo del artículo 77, relativos al mejoramiento de la población campesina y toda la normativa que se corresponde con el desarrollo social (García de Enterría, 1995: 87).

La no retroactividad impide que la ley se aplique a situaciones consumadas y extinguidas antes de su promulgación y publicación. Pero los problemas surgen realmente cuando se trata de regular los efectos futuros de situaciones que se iniciaron antes de la entrada en vigencia de la ley (Corte Suprema de Justicia, Junio 1998: 188). Si la norma es de orden público o el interés público está involucrado debe regir todas las situaciones futuras (SANCHEZ , 1976: 262). Esta es entonces la base de otra excepción al principio.

Las jubilaciones de los empleados públicos que al momento de entrar en vigencia la nueva ley no se hayan jubilado se regirán por la nueva ley y no por la ley derogada independientemente del tiempo en que se haya iniciado la relación funcional.

Los funcionarios públicos en razón del artículo 122 de la Constitución Nacional se encuentran en una situación jurídica estatutaria, regulada por la ley, que dado la potestad organizativa del Estado puede variar en cualquier momento sin que se le puedan oponer derechos adquiridos.

La jubilación no otorgada por demás no es un derecho adquirido sino una simple expectativa de derecho (Sánchez, 1976: 251 y Castillo, 1998: 93).

Así todos los funcionarios activos pueden ser sometidos al nuevo régimen por lo que si bien razones de justicia permiten reconocer el tiempo de servicio y las contribuciones anteriores, no tiene razón de ser el reconocimiento de la edad de jubilación de los sistemas complementarios de pensiones como hace el Proyecto de Ley de Pensiones en su artículo 44. Por otra parte, la lentitud del proceso legislativo ha permitido la huida en masa de funcionarios al status de jubilados aumentando la carga fiscal.

3.2. Seguridad Jurídica Contra Interés Público

La seguridad jurídica no puede considerarse un derecho ilimitado pues todo derecho ilimitado lleva en sí el germen de su destrucción (Hayek, 1991). La seguridad jurídica debe ceder ante el interés público y otros derechos constitucionales como la igualdad.

En el derecho europeo se acepta la retroactividad “si existen causas irrefutables de bien común (Castillo 1998:80 y Hayek: 1991:274).

Ante la inflación galopante y la amenaza de la quiebra del Estado, no cabe sino la equiparación de las condiciones bajo las cuales se otorgan las pensiones, sin importar que el régimen bajo el cual se concedieron las estableciere con relación al sueldo completo. Incluso, deben tener el mismo valor absoluto si se trata de pensiones no contributivas o con contribuciones, que desde el punto de vista contable son simbólicas y por tanto se pagan con cargo al presupuesto nacional.

La Corte Suprema de Justicia ha dicho que el derecho a la igualdad exige:

“La ley nueva rige el futuro... por lo cual sólo el supremo interés nacional puede privar sobre este principio y, por ello, sólo la soberanía nacional encarnada en el Poder Constituyente puede dictar normas con carácter retroactivo. El legislador ordinario por el contrario está sujeto a la restricción del artículo 30 (44 actual) (C.F.S 94 1.959)” (Corte Suprema de Justicia, Junio de 1998: 187).

Precisamente fue el Poder Constituyente Constituido el que dictó la Enmienda N° 2 para unificar los regímenes pasados o futuros de jubilaciones, para reducir la carga económica que 1300 sistemas distintos creaban.

El artículo 136 ordinal 24 da plena competencia al Congreso para legislar en materia de jubilaciones de todos los poderes nacionales, estatales o municipales por lo que sería redundante y limitativa la enmienda N° 2, si su objeto fuese otro distinto.

3.3. Seguridad Jurídica Contra Igualdad Constitucional

La Constitución establece en su artículo 61 la igualdad de los venezolanos sin importar su raza, credo o condición social.

La Corte Suprema de Justicia ha dicho que el derecho a la igualdad exige que:

“los ciudadanos en circunstancias y casos iguales sean tratados en cuanto a derechos y obligaciones del mismo modo y no de modo desemejante según rango, raza, color, religión y bienes de fortuna, posición social y otros motivos” (Brewer, 1996: 85).

Al mismo tiempo debe tratarse desigualmente a los desiguales. Pero la desigualdad debe ser esencial. Debe haber razones de fondo no arbitrarias para la desigualdad (Alexy, 1997: 390).

De allí que en principio, la exclusión de los miembros de las Fuerzas Armadas del Sistema de Seguridad Social sea válida (artículo 6 L.O.S.S.S.I.), dado el riesgo de sus vidas. Pero se vuelve discriminatorio cuando a cuerpos de seguridad y bomberos, cuyas vidas están expuestas a mayores riesgos, no se les excluye, por demás bastaría una edad menor de jubilación o requisitos más laxos para el sistema de salud para tomar en cuenta el mayor riesgo.

En cuanto a los profesores universitarios, la estabilidad casi absoluta, de hecho, y beneficios de su jubilación deben descontarse y considerarse como parte de su salario actual, lo cual justificaría un salario menor en la actualidad al del resto de los funcionarios a quienes altos sueldos compensan la falta de estabilidad. Pero al igual que los restantes funcionarios que disfrutaban de regímenes especiales, gozan de tales privilegios basándose en su gran poder de negociación como grupos de presión que son, y lo reducido del número de sus miembros facilita su tarea.

En definitiva tales sistemas complementarios son violatorios del derecho al igual trato bajo la ley.

De conformidad con el artículo 46 de la Constitución: “Todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución es nulo”.

Esta nulidad expresa ha sido entendida como nulidad absoluta (Brewer, 1996: 326). En el mismo sentido la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en su artículo 19 numeral 1, establece la nulidad absoluta de los actos administrativos, como los que otorgan pensiones en contra de normas constitucionales, cuando la Constitución y la ley lo establecen expresamente. Por tanto las leyes, reglamentos o contratos colectivos que otorgaron tales privilegios, son nulos de nulidad absoluta y no pueden considerarse regularmente adquiridos y no son entonces derechos adquiridos legítimos. Y esto último es requisito sine qua non para que puedan oponerse a la retroactividad de la ley.

La Corte Suprema de Justicia ha dicho:

“la ley retroactiva es aquella cuyo campo de aplicación está constituido por situaciones jurídicas surgidas bajo el imperio de una ley anterior, lo que ocasiona el desconocimiento de derechos **legítimamente** adquiridos (subrayado nuestro)” (Corte Suprema de Justicia, Junio 1998: 187).

Entonces para reconocer las jubilaciones anteriores a 1983 fecha de entrada en vigencia de la enmienda, pues toda pensión posterior diferenciada viola la segunda enmienda sería necesario demostrar que: fueron adquiridos regular y legalmente o si por el contrario se adquirieron contra legem (Castillo, 1998: 97).

Y no es así, pues violan el artículo 61 y además el artículo 223 de la C.N.

Este establece que el sistema tributario distribuirá las cargas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al principio de progresividad. Y el sistema de pensiones no contributivas es regresivo. Al mismo tiempo que el sistema tributario se basa principalmente en el impuesto general a las ventas que recae sobre toda la población, el gasto público es absorbido por una minoría mejor preparada y con más riqueza como son los pocos beneficiarios de los sistemas complementarios: militares, profesores universitarios, jueces, fiscales del ministerio público, altos ejecutivos de empresas del Estado. El que los mejor preparados reciban mayores beneficios no es necesariamente justo. Es inicuo e injusto si esa mayor preparación no es premiada por su aporte a la producción o al Estado sino que es el botín ganado por la habilidad negociadora del buscador de rentas. En definitiva, porque poseen la habilidad o la fuerza necesaria para utilizar el sistema político, al Estado, como medio para detraer forzosamente beneficios del resto de la sociedad. Especialmente debe tomarse en cuenta que algunos grupos han desarrollado un sistema similar al del gremio medieval convirtiendo el acceso al grupo en hereditario. Por demás ese talento que podría ser aprovechado en la producción se desperdicia al desviarlo hacia una burocracia cuyo esfuerzo principal es el negociado político, *el lobbying*, la promoción e incluso la corrupción para lograr privilegios rentas (Shleifer, 1998).

En definitiva, la ley para cumplir con el mandato constitucional debe aplicarse a las pensiones ya concedidas para el momento de su entrada en vigencia, debiendo reconocer el derecho a la pensión mínima vital de aquellos que hayan alcanzado la edad de jubilación y permitiendo la reincorporación al servicio de los que están en edad de trabajar. Esto puede ser contestado con el alegato de que se le cierra el paso a las nuevas generaciones. Pero el mantener esas personas a cargo del Estado significa que esos jóvenes deben soportar una carga impositiva cada vez mayor. Cada vez son menos los que mantienen a más personas por el control de natalidad y el envejecimiento de la población y debe sumarse la población inactiva en edad de producir. Por otra parte, la temprana edad de jubilación significa que un capital humano importante es desperdiciado. Especialmente en la educación, y en la misma administración donde el conocimiento idiosincrático, el saber hacer, es tan importante.

Por demás, el que se cierren oportunidades en el sector público puede forzar el nacimiento de una mentalidad dirigida a la producción y la empresa, para la cual los jóvenes son terreno más apropiado. El crear riqueza es mejor destino para un joven que la búsqueda de rentas.

Conclusiones

- La crisis económica y la injusta repartición de la carga social justifican la unificación del sistema de jubilación.
- La multiplicidad de sistemas de pensiones es contraria al principio de uniformidad, atenta contra el sistema económico y el derecho fundamental a la igualdad.
- El mandato constitucional de unificación de los sistemas de jubilaciones no ha sido cumplido pues la ley no unificó los sistemas. Y la Corte Suprema mantuvo la fragmentación al anular parcialmente el artículo 2 de la ley del Estatuto.
- La Corte Suprema de Justicia entendió que la autonomía de los entes Contraloría General de la República, Consejo Supremo Electoral, hoy Consejo Nacional Electoral, Consejo de la Judicatura y Ministerio Público se traduce en autonomía normativa. Pero la autonomía no es soberanía y se debe desarrollar dentro del principio de legalidad. Por lo demás la autonomía no se concibe contra el legislador. A éste corresponde legislar sobre el funcionamiento de todos los poderes públicos.
- La garantía de irretroactividad que ampara la seguridad jurídica no es absoluta ni ilimitada y debe balancearse con otros derechos que pueden ocupar una posición preferente como la igualdad, lo cual hace ilegítimos los derechos adquiridos en normas contrarias a ésta.
- El bien común puede exigir la irretroactividad de la ley, pero se exige un acto del constituyente y ese es el sentido del artículo 2 de la enmienda número 2.

Bibliografía

ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1997.

BANDRES, José Manuel. “La Autonomía Laboral en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional” en **VARIOS. Autonomía Local. Análisis Jurisprudencial**. Madrid Barcelona. Marcial Pons. 1998.

———. “El Principio de Autonomía Local en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional” en **VARIOS Autonomía Local. Análisis Jurisprudencial**. Madrid Barcelona. Marcial Pons. 1998:B.

BECKER, Gary. **How to Secure Social Security’s Future en The Economics of Life**. New York. Mac Graw Hill. 1997.

BREWER CARIAS, Allan. **Instituciones Políticas y Constitucionales. Derechos y Garantías Constitucionales**. Tomos IV. San Cristóbal. Editorial Jurídica Venezolana. 1996.

———. **Instituciones Políticas y Constitucionales. Derechos y Garantías Constitucionales**. Tomos VI. San Cristóbal. Editorial Jurídica Venezolana. 1996 b.

CASTILLO, Federico. **La Protección de la Confianza en el Derecho Administrativo**. Madrid. Marcial Pons. 1998.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. **Dictámenes. 1992-1995**. Tomo XI, Volumen I. Caracas. Contraloría General de la República. 1995.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PIERRE TAPIA. Comp., **Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia**. Caracas. Pierre Tapia. Marzo 1991.Marzo 1998. Junio 1998.

DIAZ, Luis Eduardo. “El Nuevo Sistema De Seguridad Social” en **Gaceta Laboral**. Vol. 4, N°1. Maracaibo. CIELDA LUZ. 1998.

GALUE, Yamelis. 13 al 19 de septiembre de 1998. “Sólo El Aporte del Trabajador Es Seguro” en **Periódico de la Universidad del Zulia**. Maracaibo. LUZ.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás Ramón. **Curso de Derecho Administrativo**. Tomo I. Madrid. Civitas. 1998.

HAYEK, Friedrich. (1959). **Los Fundamentos de la Libertad**. Madrid. Unión Editorial. 1991.

LO VUOLO, Rubén. “Reforma del Sistema de Pensiones en Venezuela” en **Gaceta Laboral** Vol. 4, N°.1. Maracaibo. CIELDA LUZ. 1998.

MOLES CAUBET, Antonio. (1963). **Los Límites De La Autonomía Municipal en Estudios de Derecho Público**. ACOSTA-HOENICKA, Oswaldo. Comp. Caracas. Universidad Central de Venezuela. 1997.

OLSON, Mancur. **Rise and Decline of the Nations**. New Haven .Yale University Press. 1982.

PEYREFITTE, Alain. **La Sociedad de la Confianza**. Chile. Editorial Andrés Bello. 1996.

SANCHEZ COVISA, Joaquín. “La Vigencia Temporal de la Ley en el Ordenamiento Jurídico Venezolano” en **Obra Jurídica**. Caracas. Contraloría General de la República. 1976.

SAURA LLUVIA, Luis. “La Interpretación Judicial de la Autonomía Local” en **VARIOS. Autonomía Local. Análisis Jurisprudencial**. Madrid Barcelona. Marcial Pons. 1998.

SCHWARTZ, Pedro y CARBAJO, Alfonso. “Teoría Económica de los Derechos de Propiedad” en **Hacienda Pública Española** No. 85. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. 1985.

SHLEIFER, Andrei y VISHNY, Robert. **The Grabbing Hand. Government Pathologies and their Cures**. Boston. Harvard University Press. 1998.

UNITED NATIONS. **Human Development Index**. WWW. Undporg/ undp/hdra/98. hdi.htm