



Universidad Central de Venezuela  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas  
Centro de Estudios de Postgrado  
Especialización en Derecho Administrativo

**LA JUBILACIÓN DE SOBREVIVIENTE COMO DERECHO EN LA  
LEGISLACIÓN VENEZOLANA**

Trabajo Especial para optar al Título de Especialista  
en Derecho Administrativo

Autor: Richard O. Peña

Tutor: Ana María Ruggeri

Caracas, noviembre 2011

**Universidad Central de Venezuela  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas  
Centro de Estudios de Postgrado  
Especialización en Derecho Administrativo**

**LA JUBILACIÓN DE SOBREVIVIENTE COMO DERECHO EN LA  
LEGISLACIÓN VENEZOLANA**

**Autor: Richard Orangel Peña  
Tutora: Dra. Ana María Ruggeri Cova  
Fecha: noviembre 2011**

**RESUMEN**

El objetivo general de este trabajo es examinar la pensión de sobreviviente desde un marco histórico, evolución y su comparación con otros ordenamientos jurídicos. Los objetivos específicos son: a) Determinar la evolución desde la perspectiva constitucional y legal del régimen funcional; b) Clasificación y diferencia de la jubilación y pensión, según la ley; c) Determinar que el monto a percibir se diferencia a la recibida por el funcionario o empleado jubilado; d) Análisis de las sentencias de la jurisdicción contencioso administrativa y constitucional sobre ese tema; e) Justificar ese derecho social reconocido a los familiares del funcionario fallecido y no como un fuero de estos. La metodología y las estrategias básicas utilizadas dentro de este enfoque están conformadas por técnicas de investigación documental que se fundamentan básicamente en el análisis de las principales fuentes bibliográficas, legislativas y jurisprudenciales nacionales y extranjeras que regulan la materia. Como conclusiones: a) la pensión es una institución que tiene su origen en Roma, ha evolucionado y está considerada hoy día como un derecho constitucional a la seguridad social, mediante el sistema prestacional; b) la pensión de sobreviviente en nuestro caso se reconoció en la época de la independencia de Venezuela, mediante Decretos y Resoluciones, estableciendo los elementos para su procedencia hoy recogidos en sus textos legales; c) la pensión está consagrada en el ordenamiento jurídico comparado en el orden constitucional y legal, ciertas similitudes y diferencias al de Venezuela; d) del análisis de determinadas sentencias aisladas dictadas por la jurisdicción contencioso administrativo que podrían quebrantar el marco legal previsto en la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estado y de los Municipios y, e) constituye en una prestación al sistema de seguridad social, derecho a los familiares del causante de la jubilación.

**Descriptor:** pensión de sobreviviente, beneficiarios, derecho social, sistema de seguridad social.

## INDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
<b>CAPÍTULO I. ANTECEDENTES.....</b>	<b>10</b>
1. ORIGEN DE LA PENSIÓN EN LA ÉPOCA ROMANA.....	10
2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE EN LA ÉPOCA DE LA INDEPENDENCIA DE VENEZUELA.....	11
2.1 ORÍGENES DEL SISTEMA DE PENSIONES PARA EL PERSONAL MILITAR, FAMILIAR Y CIVIL.....	22
<b>CAPÍTULO II. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....</b>	<b>32</b>
1. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA.....	32
2. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL DERECHO COMPARADO.....	38
a. En Argentina.....	38
b. En Colombia.....	39
c. En España.....	42
3. LA PENSIÓN DENTRO DEL MARCO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	46
4. CONCEPTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	50

**CAPÍTULO III. LA PENSIÓN DE SOBREVIENTE EN EL DERECHO VENEZOLANO.....52**

1. CONCEPTO DE JUBILACIÓN Y PENSIÓN.....52

- a. La jubilación.....52
- b. La pensión.....56
- c. Clasificación del derecho a la jubilación y a la pensión.....58

2. LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE.....60

3. CARACTERÍSTICAS DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE.....68

4. CESACIÓN DEL DERECHO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE.....69

5. ELEMENTOS DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE.....73

- a. Elemento objetivo.....73
- b. Elemento subjetivo.....74
  - b.1 Sujeto activo.....74
  - b.2 Sujeto pasivo.....75

6. COMPARACIÓN DE LA LEY DEL ESTATUTO SOBRE EL RÉGIMEN DE JUBILACIÓN Y PENSIONES DE LOS FUNCIONARIOS O FUNCIONARIAS, EMPLEADOS O EMPLEADAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL, DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS CON LA LEY DE SEGURO SOCIAL .....78

7. TUTELA JUDICIAL DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE.....81

- a. Vía ordinaria.....83
- b. Vía extraordinaria.....87

**CAPÍTULO IV SITUACIÓN ACTUAL DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE Y DECISIONES JUDICIALES.....90**

1. SITUACIÓN ACTUAL.....90

2. ALGUNAS DECISIONES DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES, RESPECTO AL DERECHO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE.....	93
3. INSTRUMENTOS NORMATIVOS.....	108
CONCLUSIONES.....	111
BIBLIOGRAFÍA.....	116

## INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consagra el derecho a la seguridad social, que abarca la salud y la protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida del empleo, desempleo, vejez, viudez, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social, en la que destaca el derecho a la pensión previsto en el artículo 80 de esa Constitución y según las leyes especiales que desarrollan la materia de la pensión de sobrevivientes. Este tipo de institución es de vital importancia para los ciudadanos y ciudadanas en los actuales momentos ya que constituye un avance a los derechos sociales de los ciudadanos acreditado en el texto fundamental.

Esa pensión de sobreviviente en particular, será abordada en el Capítulo I del presente trabajo, ya que es de gran importancia conocer los antecedentes históricos, aún cuando no fue concebido como Capítulo en el ante-proyecto de trabajo de la especialización, por tanto, consideramos importante mencionar el origen desde el imperio romano por la asignación de una cantidad de dinero al ex-soldado romano para su sobrevivencia además de otros derechos, de acuerdo a lo expuesto por la doctrina extranjera, para luego arribar a los antecedentes de nuestro ordenamiento jurídico, específicamente los Decretos y Resoluciones dictado por la autoridades de la época de la independencia de Venezuela, legislación recopilada por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en diferentes compendios, lo que permitirá revisar los elementos característicos que determinan y constituyen actualmente la pensión de sobreviviente.

En el Capítulo II, haremos mención a la pensión de sobreviviente comprendida dentro del marco de la seguridad social, previsto como derecho constitucional desde su concepción histórica en el siglo XIX de acuerdo a los acontecimientos sucedidos en Alemania y España, por tanto, de ahí que actualmente se sostiene que el Estados 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, como en el caso de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que establece en el artículo 86 que ninguna pensión podrá estar por debajo del salario mínimo urbano.

Ese salario en particular debe procurar la subsistencia o manutención económica del grupo familiar del causante de acuerdo a lo estipulado en la ley, lo que constituye la finalidad de ese derecho, además indicaremos la forma como cesa el goce para los beneficiarios de acuerdo a determinados presupuestos. Adicionalmente, consideramos trascendental estudiar y comparar la regulación normativa de los distintos ordenamientos jurídicos extranjeros seleccionados, tales como Argentina, Colombia y España, lo que nos permitirá establecer una diferencia de la pensión de sobreviviente con el derecho comparado, asimismo, nos permitirá puntualizar una definición de lo que debe entenderse por seguridad social de acuerdo a la posición de la doctrina extranjera y patria.

En ese sentido, el Capítulo III de nuestra investigación tocaremos “*La pensión de sobreviviente como derecho*”, según lo previsto en nuestro ordenamiento jurídico, debiendo aclarar que el título anterior es el correcto y no como fue señalado en el título del ante-proyecto de trabajo de la especialización que por error se indicó “*La jubilación de sobreviviente como derecho*”, la razón de ese aclaratoria radica en que nuestro ordenamiento

concibe el vocablo de “*jubilación*” y “*pensión*” en sus leyes especiales las cuales haremos referencias, tales como la Ley del Seguro Social y la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional de los Estados y de los Municipios, términos que se diferencian en cuanto a su definición y clasificación. Luego abordaremos la pensión de sobreviviente como una especie del género pensión, precisando sus características, así como sus elementos, objetivo y subjetivo. Asimismo, una comparación de la institución con la normativa interna, específicamente la regulada en la Ley del Seguro Social y la tutela judicial que se encuentra amparada en las leyes adjetivas que persiguen proteger el derecho, en este caso, como derecho constitucional a la seguridad social.

En tanto que en el Capítulo IV, se abordará la situación actual de la pensión de sobreviviente partiendo a la Constitución, Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social y la Ley especial que regula la materia, igualmente, traeremos a colación algunas decisiones dictadas por los tribunales nacionales de la jurisdicción constitucional y contencioso administrativa sobre la institución de la pensión de sobreviviente en el ámbito funcional conforme los instrumentos normativos que la prevén.

El tema por demás interesante, presentó ciertas limitaciones en cuanto a la existencia de poca bibliografía nacional e internacional, sin embargo no fue óbice para lograr los objetivos que se plantearon en el estudio, pero dejamos abierta la posibilidad para su mejoramiento o perfeccionamiento de acuerdo a los cambios que se vayan suscitando en la materia de pensión de sobreviviente.



## CAPÍTULO I. ANTECEDENTES

### 1. ORIGEN DE LA PENSIÓN EN LA ÉPOCA ROMANA.

Los romanos dejaron una valiosa huella en la historia de la humanidad. Crearon el más importante imperio en la historia antigua e hicieron un aporte decisivo a la civilización occidental, una de ella, la ley positivada racional y sistemática que consiste en el conjunto de normas y principios jurídicos que rigieron las relaciones del pueblo romano en las distintas épocas de su historia.

Así pues, encontramos la institución de la pensión para el soldado romano introducida en la reforma de la era republicana de Roma por el cónsul Cayo Mario en el año 107 a.c., mediante las denominadas reformas en el ejército, la cual estuvo dirigida al reclutamiento de hombres sin tierras ni propiedades, denominado *capite censi* o *censo por cabezas*, lo que permitió por un lado, ofrecerle a los hombres sin tierra un oficio remunerado y por otro, mejorar la capacidad militar del ejército de esa civilización<sup>1</sup>.

La segunda reforma tuvo como objetivo el fortalecer la estructura militar con el establecimiento de legionarios en las tierras conquistadas, esto con la finalidad mantener ocupados esos territorios y de esa manera evitar que fueran reconquistados nuevamente, por ello se ideó la asignación de hectáreas de terrenos a los soldados que pasaban a retiro una vez que estos alcanzaban el tiempo de permanencia o servicio dentro del ejército romano y, la tercera reforma orientada a incluir en el ordenamiento jurídico romano de esa época, una legislación que contempló un beneficio de pensión, como lo fue el pago de un monto en moneda para la sobrevivencia del soldado en

---

<sup>1</sup> Smith, Richard Edwin. "Service in the Post-Marian Roman Army", Manchester University Press, 1961, pág. 71.

retiro<sup>2</sup>, todo ello, con la finalidad de incentivar el alistamiento militar del pueblo en el ejército romano.

Así entonces, el primer vestigio de la pensión como institución se haya en la época republicana romana, concebido a los soldados o veteranos. De hecho, fue conocido como el primer oficio que gozó el beneficio de pensión, gracias a las reformas introducidas por el cónsul Cayo Mario en el período republicano. Este hecho fue imprescindible en el crecimiento y el triunfo de la maquinaria militar romana y tuvo como resultado un éxito continuado de los romanos en el campo de batalla<sup>3</sup>.

De manera pues, que a través de esa institución se le otorgó privilegios a ese soldado, tales como, el beneficio de una pensión representada en una cantidad de dinero para su sobrevivencia, la distribución de tierras para que las trabajara tras su retiro de la milicia y la exención del pago de impuestos, así como otro incentivo, dentro del cual destaca el otorgamiento de la ciudadanía romana a los itálicos no romanos que cumplieran cierta cantidad de años de servicio dentro de la milicia romana<sup>4</sup>, tal como mencionamos anteriormente.

## 2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE EN LA ÉPOCA DE LA INDEPENDENCIA DE VENEZUELA.

Es importante hacer una referencia histórica del origen y evolución de la pensión de sobreviviente de Venezuela en la época de la independencia,

---

<sup>2</sup> Goldsworthy, Adrian. *“El ejército romano”*, Akal, Grandes Temas, Madrid, 2005, página77.

<sup>3</sup> <http://www.elalmanaque.com/noviembre/9-11-eti.htm>.

<sup>4</sup> <http://mundohistoria.portalmundos.com/historia-de-roma-cayo-mario-primera-parte/>.

precisamente en los distintos actos administrativos que sustentan tal institución, considerar los elementos o presupuestos que fueron concebidos en ese momento y que hoy día regula nuestro marco legal en sus distintas normas, en este caso, en el régimen funcional. Por ello, mencionaremos las modalidades de pensiones que fue reconociendo la nueva República, en la que destaca la pensión de sobreviviente como derecho en nuestro ordenamiento jurídico entre otras.

Ello así, la lucha por la independencia de Venezuela del régimen español que comenzó a partir de 1810, tuvo como resultado la conformación de los ejércitos patriotas, alistando a hombres de todos los estratos sociales de la época, inclusive esclavos<sup>5</sup>, ello en virtud de la firma del Decreto del 1º de junio de 1816, en la ciudad de Carúpano, que consistió en otorgar la libertad a los hombres bajo el régimen de esclavitud que hubiesen servido como soldados en dichos ejércitos, a los fines de apoyar y lograr la conquista de la causa republicana.

Ahora bien, esa lucha independentista trajo consigo considerables decesos de soldados en el ejército patriótico y como consecuencia de ello, generó la desaparición de la figura paterna de la familia de esa época, la cual recaía en el hombre, éste tenía la responsabilidad de la protección, cuidado y manutención de su grupo familiar, características predominante de la sociedad civil en los tiempos de la Colonia, independencia y post independencia.

Con la desaparición o muerte de la figura paterna innumerables familias quedaron sin la protección de aquel y por supuesto sin el sustento económico que permitiera a los miembros que la conformaban para

---

<sup>5</sup> Bushnell, David. “*Simón Bolívar: hombre de Caracas proyecto de América*”, Buenos Aires, Biblos, 2002, página 96.

mantenerse y alimentarse, ante esa realidad imperante para esa época, el Congreso General de Colombia se reunió en la ciudad del Rosario de Cúcuta dictó el Decreto N° 5 cuyo título fue “*hombres y gratitud a los muertos por la Patria*”, orientado a reconocer esa lucha heroica por la consagración de la República, mediante la asignación de un montepío, la cual entró en vigor el 14 de octubre de 1821, cuyo tenor era el siguiente:

*“El Congreso general de Colombia, penetrado de justo dolor por la situación triste y desolada de las viudas, huérfanos y padres de tantos hijos de Colombia; y considerando por una parte no solo la justicia con que estos objetos de la compasión y gratitud nacional demandan los medios de subsistir de que fueron privados por los enemigos, sino las obligaciones diferentes con que está comprometida hacía ellos la República; y por otra, que las grandes atenciones del Estado no dejan un sobrante con que sostenerlos durante la lucha gloriosa que sostiene para afirmar la independencia, y asegurarles su existencia y los medios de sostenerla en lo futuro; considerando también, que la memoria de tantas víctimas no debe quedar en el olvido á que quiso condenarla la bárbara crueldad del despotismo, y que sus viudas y herederos tendrán un consuelo en el recuerdo que de ellos se haga, y en la esperanza que les ofrezca una resolución de la Representación Nacional; ha venido decretar y decreta lo siguiente:*

*1º Todos los colombianos muertos en los campos de honor y de la gloria defendiendo la independencia de su patria (...).*

*2º Los que por sus servicios y su opinión perecieron en los patíbulos, condenados en ódio (sic) de la virtud con el designio de afirmar la tiranía que se propusieron destruir (...).*

3º Los que sirvieron con honor á la República y murieron naturalmente sirviéndola, son dignos de las consideraciones que le merecieron sus mismos servicios, y de un recuerdo grato de sus conciudadanos.

4º Las viudas, los hijos menores, las hijas honestas y los padres de los que murieron de cualquier modo de los expresados, si por los empleos de los muertos tienen opción al montepío militar ó ministerial, en conformidad de las leyes de España que se conservan con vigor en Colombia, ó de las particulares de la República, deben comenzar á gozar de él luego que se arregle este ramo importante y haya fondos para satisfacer esta deuda de justicia, á cuyo efecto se encarga especialmente al Gobierno su organización.

5º Al instante que se disminuyan las atenciones actuales de la guerra, cuando se vean los aumentos de las rentas nacionales como efecto de las leyes que se han dado, y se cuente con un sobrante de ellas, el Gobierno, con los informes necesarios propondrá al Congreso las pensiones que deba decretar a favor de las viudas, huérfanos y padres, que no tengan opción de montepío, y entonces serán aliviadas las penalidades y miserias de personas que siempre son dignas de la compasión y consideraciones nacionales.

(Omissis).

7º Este decreto será observado fielmente y con absoluta igualdad en Colombia, sin que contra su observancia se conceda, ni permita continuar algún privilegio.

*Comuníquese al Poder Ejecutivo para su Publicación y cumplimiento.*

*Dado en el Palacio del Congreso general en el Rosario de Cúcuta á (sic) 11 de Octubre de 1821, 11º.-El P. del Congreso José Ignacio de Márquez.- El Diputado Sº, Francisco Soto.- El Diputado Sº, Miguel Santamaría.*

*Palacio del Gobierno en el Rosario de Cúcuta á 14 de Octubre de 1821, 11º.- Ejecútese.- Francisco de Paula Santander.- Por S.E. el Vicep de la Rª.-El Ministro Pedro Gual<sup>6</sup>, (Subrayado agregado).*

Con relación a la cita precedente, podemos señalar que los hombres que prestaron servicios en los ejércitos patrióticos y lucharon en pro de la independencia, fueron merecedores de reconocimientos y honores de la República de Colombia de esa época, en la que glorifican: (i) la muerte de muchos hombres entre soldados y civiles que combatieron en batallas antes de la independencia de Venezuela y Colombia; (ii) que esos hombres proveían el sustento a sus familias y a consecuencia de su muerte, la familia quedaban sin medios de subsistencia y alimentación; (iii) que la naciente República en reconocimiento de la lucha de esos hombres y su heroico esfuerzo, decreta honores y gratitud a los muertos por la Patria y ante la situación de las viudas, huérfanos y padres de esos combatientes, como deuda de justicia por el nacimiento de la República tendrían opción de recibir el montepío militar o ministerial, conforme lo dicta la ley de España que se encontraba en vigor en ese tiempo.

Es importante aclarar, que para aquella época se reconocía a los familiares del *de cujus* un montepío, que según la Real Academia Española<sup>7</sup>,

---

<sup>6</sup> Leyes y Decretos de Venezuela 1821-1828, serie República de Venezuela, N° 6, Caracas, 1984, páginas 18 y 19.

consiste en la asignación de una cantidad de dinero para socorrer a las viudas y huérfanos, mientras que Guillermo Cabanellas de Torres, define al montepío<sup>8</sup> como fondos para pagar pensiones a la viuda y huérfanos, pero dentro del contexto del Decreto “*hombres y gratitud a los muertos por la Patria*”, fue la de aprovisionar un presupuesto de las rentas nacionales, llamado montepío militar o ministerial de acuerdo a las leyes de España que aún seguían en vigor en Colombia para cumplir con las viudas e hijos huérfanos, el vocablo montepío fue sustituido por el de pensión como explicaremos más adelante.

Ahora bien, después de la separación de Venezuela de la Gran Colombia e instaurado el nuevo gobierno con sus propias instituciones públicas, se dio a la tarea de dictar Resoluciones para el reconocimiento de ese socorro o auxilio económico, tal como se desprende del Decreto publicado en fecha 14 de abril de 1832, en la que puede considerarse el otorgamiento de pensiones por vía de gracia o discrecional por el Congreso de esa época, según el contenido normativo que transcribimos a continuación:

*“El Senado y C<sup>a</sup> de R. de la R<sup>a</sup> de Venezuela reunidos en Congreso, considerando:*

*1º Que es atribución del Congreso conceder premios y recompensas personales:*

*2º Que María Josefa Hernández ha comprobado que su marido Pablo Ponce segundo alcaide de la cárcel pública (...) falleció (...).*

*3º Que es justo dispensar alguna consideración á esta desgraciada familia, (...).*

---

<sup>7</sup> Véase [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=montepio](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=montepio).

<sup>8</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1979, pág. 206.

Art. único. Se señala sobre las rentas municipales de esta provincia á María Josefa Hernández, viuda de Pablo Ponce, una pensión mensual de quince pesos por el término de ocho años<sup>9</sup>,  
(Subrayado agregado).

De la cita anterior, se puede extraer que por vía de gracia o discrecional, la autoridad administrativa correspondiente concedía la pensión de sobreviviente para aquella viuda que dependía económicamente de su cónyuge que no poseía un oficio diferente al del hogar; otro aspecto que sobresale de lo antes citado, es que el *de cuius* ocupó un cargo público, en este caso “*alcaide*” de una cárcel pública y en consideración a la remuneración del cargo, se le asignó a la viuda una pensión mensual representada por un monto fijo de quince pesos por un período de ocho años con cargo a la rentas municipales de la Provincia y no sobre las rentas nacionales.

En el caso precedente, se puede observar que se desprenden algunos elementos que determinan la institución de la pensión de sobreviviente en esa época, tales como a) el otorgamiento por vía de gracia o discrecional de la máxima autoridad mediante una Resolución de efectos particulares; b) el pago de una cantidad de dinero equivalente al cargo ocupado por el *de cuius* para su cónyuge; c) por un lapso de tiempo determinado y, d) el pago de la mencionada pensión era con cargo a la tesorería provincial.

Otro ejemplo que traemos a colación, es el otorgamiento de la pensión de invalidez luego de la separación de Venezuela de la Gran Colombia, lo constituye el Decreto N° 365 del 6 de abril de 1839, cuyas particularidades pasamos a citar a continuación:

---

<sup>9</sup> Leyes y Decretos de Venezuela 1830 -1840, serie República de Venezuela, número 1, Caracas, 1982, pág. 131.



*“El Senado y C<sup>a</sup> de R. de la R<sup>a</sup> de Venezuela reunidos en Congreso: vista la solicitud del comandante Eduardo Brand para que se le refrende la pensión de invalidez que obtuvo del Gobierno de Colombia, y considerando:*

*Los grandes servicios que presto este jefe en la guerra de la independencia y el estado de invalidez en que se encuentra por la total pérdida de un sentido, decreta:*

*Art. Único. Se concede al comandante Eduardo Brand la pensión de cien pesos mensuales”<sup>10</sup>, (Subrayado agregado).*

A diferencia de la Resolución de fecha 14 de abril de 1832 *ut supra* citada del precedente Decreto dictado por el gobierno de la Gran Colombia, surge el reconocimiento de la pensión de invalidez por la pérdida de un sentido (órgano) del ser humano, como consecuencia de ello la autoridad competente dictó el Decreto “*hombres y gratitud a los muertos por la Patria*”, en fecha 14 de octubre de 1821, para socorrer ese prócer de la independencia lo que viene a constituir el marco normativo, por el cual, la Administración Pública actuaba en la declaración de una pensión a las familias de los caídos en los campos de batallas por el ejército realista, así como el reconocimiento al soldado que ocupó un rango militar dentro de las filas del ejército patriótico y que por algún motivo dejó de prestar su servicio militar, como el caso de la invalidez por la pérdida de un órgano de los sentidos del ser humano, lo que originó una incapacidad o discapacidad física en la persona y en mérito a ese esfuerzo heroico y gratitud con la República, el Estado concedió una pensión para su manutención.

---

<sup>10</sup> Leyes y Decretos de Venezuela 1830 -1840, op. cit. pág. 508.

Otras características resaltantes que se desprenden, es la solicitud realizada por parte del interesado a una autoridad administrativa, es decir, el beneficiario directo de la pensión, lo que traía como resultado el establecimiento de un monto por un tiempo indeterminado según el caso en particular, lo que asegura la supervivencia del peticionario hasta su muerte.

En ese mismo orden de ideas, encontramos el Decreto N° 474, de fecha 2 de mayo de 1842, cuyo texto es el siguiente:

*“EL Senado y C<sup>a</sup> de R. de la R<sup>a</sup> de Venezuela reunidos en Congreso, considerando:*

*1º Que el difunto teniente coronel Tomas Richards por amor á (sic) la independencia y libertad de Venezuela, salvó del presidio de Ceuta a varios de los denodados (sic) patriotas del 19 de Abril de 1810, que existían confinados allí por el Gobierno español: 2º que este acto de patriotismo y beneficencia costó al teniente coronel Richards la pérdida de su fortuna, giro y domicilio en Cádiz como individuo de aquel comercio: y 3º que su viuda y trece hijos venezolanos han quedado reducidos á (sic) un estado deplorable, decretan.*

*Art. único. Se concede en indemnización á (sic) la viuda é hijos del teniente coronel Tomas Richards por espacio de veinte años el goce de la tercera parte del sueldo de primer comandante que disfrutaba aque!”<sup>11</sup>, (Subrayado agregado).*

De la cita parcialmente transcrita se puede observar nuevamente que por vía de gracia se otorgaba una pensión de sobreviviente, la cual era determinada tomando en consideración la remuneración del cargo, como referencia o de base de cálculo del monto a pagar, es decir, percibían la

---

<sup>11</sup> Leyes y Decretos de Venezuela 1841 - 1850, serie República de Venezuela, número 2, Caracas, 1982, pág. 109.

viuda e hijos, la tercera parte del sueldo del cargo ocupado por el *de cujus*. Igualmente, hay que destacar que se establecía dicho beneficio por un lapso de tiempo para el goce de la remuneración, situación que fue cambiado por el establecimiento de percibir dicha cantidad hasta la muerte de los beneficiarios, tal como será explicado en párrafos sucesivos.

Ahora bien, la pensión de sobreviviente propiamente dicha como se le ha catalogado en los diferentes textos legales, tiene su reminiscencia en el Decreto N° 4925, de fecha 25 de junio de 1891, cuyo artículo 4, era del tenor siguiente:

*“La viuda é hijos del agraciado gozarán de la pensión del causante; y el derecho á percibirla se extinguirá por:*

*1º Por el estado matrimonial de la pensionada, á menos que, teniendo ésta hijos menores del causante, se compruebe la necesidad de refrendar la pensión a favor de dichos hijos.*

*2º Por la mayoría de los hijos varones.*

*3º Por el matrimonio de las hijas”<sup>12</sup>, (Subrayado agregado).*

Del contenido de la precitada norma, se distingue que el legislador nacional de ese entonces, reconoció mediante una ley especial un “*derecho*” representado en este caso, por una pensión de sobreviviente a los causahabientes, por lo que la administración pública debía pagar una pensión o cantidad de dinero en partes iguales a la viuda e hijos menores del causante, en la que advertía las causales por las cuales se perdía ese derecho, a saber, por contraer nuevas nupcias salvo que haya hijos menores

---

<sup>12</sup> Ley del Congreso de los Estados Unidos de Venezuela sobre pensiones civiles, Decreto N° 4925, de fecha 25 de junio de 1891.

del causante y haber alcanzado la mayoría los hijos varones y, por matrimonio de las hijas hembras.

De todo lo antes mencionado, podemos concluir que: (i) el Estado Colombiano, mediante Decreto de fecha 14 de octubre de 1821, estableció reconocimiento y honores a todos aquellos soldados caídos en batalla que pertenecieron a la filas del ejército patriótico y que tuvieron el heroico esfuerzo de forjar la libertad de las naciones que hoy conocemos del régimen español, por ello, el Estado asumió la responsabilidad de asignar un montepío con arreglo a las leyes vigentes de España, para las viudas e hijos de aquellos valerosos hombres. Asimismo un decreto de pensiones conforme a la disponibilidad de las rentas nacionales a favor de las viudas y huérfanos distinguiéndolos del prenombrado montepío; (ii) con la separación de Venezuela de la Gran Colombia como consecuencia del movimiento de La Cosiata, el Estado Venezolano a través de sus instituciones comenzó otorgar pensiones de sobreviviente a las viudas por vía de gracia o discrecional, mediante la cual predominaron ciertos elementos que hoy consagra la ley nacional en cuanto, la determinación de la partida presupuestaria a cargar el monto correspondiente a esa erogación o gasto, es decir, de la renta nacional o municipal; la fijación del período o la frecuencia para percibir esa cantidad de dinero, esto es, montos mensuales a recibir; (iii) otra, es el origen de la pensión de invalidez como gratitud al esfuerzo valeroso de quienes prestaron con honor a la causa de la independencia y como consecuencia de ello, quedaron incapacitados físicamente para seguir ocupando un puesto militar, por tanto, se les otorgó por vía de gracia, una pensión equivalente al grado de militar que ocupaba antes de su retiro y, (iv) la fijación del goce de una pensión de sobreviviente en proporción al sueldo del cargo que ocupaba el *de cujus*.

## 2.1 ORÍGENES DEL SISTEMA DE PENSIONES PARA EL PERSONAL MILITAR, FAMILIAR Y CIVIL.

Como fue mencionado en líneas anteriores, el Estado otorgaba las distintas pensiones por vía de gracia o discrecional, ante esa situación no existía un sistema legal único de pensiones para tramitar las mismas, se gestionaban de acuerdo a la situación individual del personal militar, familiar (viuda e hijos) y civil, posteriormente con las nuevas legislaciones fue cambiando el contenido de dicha institución, por ello, es necesario revisar cada régimen legal de pensiones desde el año 1891 a 1928.

Así las cosas, el Decreto N° 4939 de fecha 4 de julio de 1891, se desprende un derecho de jubilación para el personal militar de esa época, el cual se extendía dicho goce de la pensión otorgada al beneficiario a los sobrevivientes, es decir, las hijas solteras, hijos y nietos menores de edad, según lo indicaba el artículo 4, cuyo tenor fue el siguiente:

*“Muerto el Prócer que disfrutaba la pensión, ésta pasará á la viuda é hijas solteras; y en defecto de éstas á las nietas ó varones de menor edad”<sup>13</sup>.*

---

<sup>13</sup> Tomado del compendio de Leyes y Decretos de Venezuela 1890-1891, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, N° 15, Caracas, 1990, pág. 346. “Ley de Pensiones Militares, Decreto N° 4938 de fecha 04 de julio de 1891”. El artículo 1 de la sección II, mencionaba que debida entenderse por ilustres próceres “Los Generales de tropa, oficiales é individuos de tropa del Ejército Libertador de la antigua Colombia, Perú y Bolivia, que presentaron sus servicios en la guerra de independencia, son considerados como Ilustres Próceres de la Independencia Sur americana”.

De lo anterior podemos indicar, que el sistema de jubilación en el año 1891, para el personal militar, se proyectó a favor del Prócer y en caso de muerte de éste, pasaba el disfrute de la misma a la viuda e hijas solteras de cualquier edad del *de cujus*. Asimismo se observa que a falta de aquellos, la pensión la percibían los nietos e hijos varones menores de edad, lo que deja en evidencia que la normativa jurídica de ese entonces protegía a todos los miembros de ese grupo familiar, por tanto, se podía establecer una alícuota proporcional a percibir por concepto de pensión como derecho, de acuerdo al orden de prelación, según la letra del legislador de ese entonces.

Posteriormente, se dictó el Decreto N° 11.416, de fecha 26 de junio de 1913, que contenía la Ley de Pensiones de la Independencia y de Pensiones de 3 de julio de 1913, que derogó el Decreto N° 4.939, de fecha 4 de julio de 1891, previno en un sólo texto normativo las pensiones del personal “*militar, especial y civil*”, de acuerdo a lo previsto en el artículo 5 de la ley comentada.

Asimismo, el artículo 10 del cuerpo normativo antes mencionado, establecía el derecho de pensión para la viuda e hijos, según la transcripción siguiente:

*“Muerto el Prócer o Servidor de la Independencia que disfrute de la pensión, la mitad de ésta continuará pagándose a sus sucesores legítimos o reconocidos en el orden que a continuación se expresan:*

*1º- La viuda.*

*2º- En defecto de ésta, las hijas solteras de cualquier edad.*

*3º- A falta de las precedentes, sus nietos menores junto con las nietas solteras de cualquier edad.*

4º- *Los hermanos y hermanas en su defecto las sobrinas, siempre que unas i (sic) otras sean solteras*<sup>14</sup>.

Del párrafo antes transcrito, se observa a diferencia de la ley predecesora, establece un orden de prelación para conceder y percibir la mitad de la pensión que le correspondía por derecho al personal militar, especial o civil, pero al producirse la muerte del beneficiario directo, la pensión se asignaba respetando el orden de prelación, tal como se indica a continuación: la cónyuge, excluía a las hijas solteras de cualquier edad, salvo con la muerte de su progenitora lo recibían aquellas; a falta de hijas solteras, correspondía a los nietos menores y las nietas solteras de cualquier edad.

Ahora bien, de acuerdo con los supuestos de hecho antes mencionados, a diferencia de lo que hemos comentado en líneas precedentes la viuda, excluía a los hijos e hijas del *de cuius*, de acuerdo al orden de prelación que fue previsto en la legislación de ese entonces.

Lo particular de ese sistema, es que hay un orden de exclusión o de prelación para recibir el goce de la mitad de lo percibido en dinero que constituía el derecho de pensión que estaba recibiendo sus beneficiarios directos, a decir, el personal militar, especial o civil, prevaleciendo la cónyuge en primer lugar y después los demás familiares en segundo grado de línea recta consanguínea y segundo grado de línea colateral. Aquí, la cantidad a recibir será la mitad del monto percibido por el *de cuius*, cantidad que se repartía por estirpes en la medida que se verificaran los supuestos de hecho previsto en esa norma en particular.

---

<sup>14</sup> Leyes, Decreto de Venezuela 1913,. "Ley de Procerato de la Independencia y Pensiones de 3 julio de 1913, Decreto 11416 de fecha 13 de julio 1913", N° 36, Caracas, 1993, pág. 210.

Posteriormente, entró en vigor el Decreto N° 15.042, referido a la Ley de Pensiones de fecha 10 de junio de 1925, que derogó el Decreto N° 11.416, de fecha 26 de junio de 1913, aquel cuerpo normativo contempló dos sistemas de pensiones, el primero de ellos: (i) dirigido a los Ilustres próceres Civiles y otro (ii) a los Militares de la Independencia Nacional. En su artículo 19 dispuso, lo siguiente:

*“Los servicios civiles y militares prestados a la Causa de la Independencia Nacional durante el lapso a que se refieren los numerales 1º y 2º del artículo 1º y 2º, dan derecho a pensión a favor de los parientes del autor de los servicios, que a continuación se enumeran:*

*1º- La viuda.*

*2º- Las hijas legítimas solteras de cualquier edad.*

*3º- Los nietos menores junto con las nietas solteras de cualquier edad, ambos legítimos o legitimados por subsiguiente matrimonio.*

*4º- Los hermanos y hermanas legítimos junto con las hijas legítimas de los premuertos, siempre que unas y otras sean solteras”<sup>15</sup>, (Subrayado agregado).*

De la cita parcialmente transcrita, podemos colegir que el legislador nacional estableció en ese cuerpo normativo, que la pensión constituía un “derecho”, para aquellos ciudadanos que prestaron servicios civiles y militares a la causa de la independencia nacional, distinguió, mediante el artículo 25 de ese Decreto de las Pensiones Militares, que el monto a percibir provenía del “Montepío Militar” con la finalidad de diferenciarla de las

---

<sup>15</sup> Leyes y Decretos de Venezuela, Tomo XLVIII, año 1925, litografía del comercio, Caracas, 1926. Decreto N° 15,042, Ley de Pensiones de 10 de junio de 1925, pág. 206.



pensiones civiles y calificadas como “*derecho*” a favor de los siguientes parientes del causante, tal como se cita a continuación:

“1º- *La viuda.*

2º- *Los hijos varones menores de edad y las hijas hembras solteras de cualquier edad ambos legítimos o legitimados.*

3º- *La madre legítima mientras permanezca casada con el padre del causante o en estado de viudedad.*

4º- *Las hermanas legítimas, huérfanas y solteras, cualquiera que sea su edad.*

(*Omissis*)”, (Subrayado agregado).

Con referencia a lo antes transcrito, lo significativo es que el legislador estableció que ambos regímenes, esto es, el “*derecho*” de pensión y el “*montepío*” a percibir por las viudas mientras estas mantenían su estado de viudez, si contraían nuevas nupcias la consecuencia inmediata era la pérdida de todo reclamo del derecho de percibir una cantidad para satisfacer las necesidades de la familia, ya que se entendía que el actual esposo o cónyuge asumía la carga de sostenimiento económico de ese grupo familiar en particular.

Además, debemos agregar que en un mismo instrumento legal se reguló el régimen de pensiones del personal militar y civil, este último, por colaborar en la lucha de la independencia que posteriormente pasaría a ser el régimen de los funcionarios públicos, conforme a los cambios que se estaban sucediendo, los cuales señalamos de seguidas.

Se publica el 13 de julio 1928, el Decreto N° 16.465, correspondiente a la Ley de Pensiones, mediante ese instrumento normativo, se estableció los elementos y requisitos que la Administración Pública debía aplicar para

otorgar a la familia y parientes cercanos del *de cujus* una pensión justa, según lo indicado en el artículo 1, por la “*merecida distinción a los fundadores de la Patria que le dieron la Independencia y Libertad*”, a la nación, por ello queremos destacar el contenido del artículo 9 de ese Decreto, el cual previno lo siguiente:

“*La pensión puede otorgarse:*

- a) *Al autor de los servicios que conforme a disposiciones especiales den derecho a pensión.*
- b) *A la viuda y descendientes mujeres y menores del autor de los servicios que se enumeran en cada caso especial, siempre que la pensión sea transmisible y que haya muerto el autor de los servicios.*

*(Omissis)”<sup>16</sup>.*

De lo anterior, se puede colegir que dicha pensión procedía al autor por razones: (i) de servicios militares prestados a la causa de la Independencia, llamados “*Ilustres Próceres Militares*” y, (ii) excepcionales por servicios civiles prestados a la misma causa, denominados “*Ilustres Próceres Civiles*”. Cabe destacar que para otorgar dicho beneficio, el autor de la pensión debía tramitar la misma ante el Ejecutivo Federal, por constituir la autoridad competente en dicha materia, tal como lo dispuso el artículo 5 del Decreto comentado. A falta del autor directo, correspondía recibirlo la cónyuge y descendientes que debían gestionarlo ante aquella autoridad.

Adicionalmente debemos agregar, que el acto mediante el cual, el Ejecutivo Federal reconocía ese beneficio era eminentemente potestativo, tal como lo indicaba el encabezado del artículo 9 antes citado, ello en razón, a lo

---

<sup>16</sup> Leyes y Decretos de Venezuela 1928, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1993, página 351.

dispuesto en el artículo 11 del Decreto N° 16.465, que señalaba “*Para obtener pensión se requiere necesariamente que el aspirante o el beneficiario carezca de bienes de fortuna, o que éstos no lleguen a treinta mil bolívares de capital*”, es decir, la carencia de bienes de fortuna o el límite de capital constituía la regla, la pobreza la excepción.

En ese orden de ideas, este cuerpo normativo establecía causales por las cuales se perdía el beneficio de la pensión, en este caso, muerte del beneficiario directo o por: (i) la adquisición de otra nacionalidad; (ii) condena de presidio; (iii) mala conducta notoria de la mujer beneficiaria; (iv) contraer nuevas nupcias la cónyuge o las hijas y, (v) la cesación del estado de pobreza, todas esas causales estaban previstas en el artículo 12 del Decreto comentado.

Finalmente, se estableció un tabulador de cuantías de pensiones, según lo previsto en los artículos 20 y 21 del Decreto N° 16.465, entre ellos: (a) causahabientes de “*Ilustres Próceres Militares*” cuyo grado correspondían a Generales en Jefe, División y de Brigada, Coronel y Comandante o Teniente Coronel y, (b) causahabientes de “*Ilustres Próceres*” Civiles que hayan ocupados cargos en el Poder Ejecutivo en la Primera República, Vicepresidentes de la Gran Colombia, Miembro del Poder Legislativo, Secretarios del Despacho, Intendente de Departamento, Gobernador de Provincia, Miembro de la Alta Corte de Justicia y de Cortes Superiores.

Amen de lo antes mencionado, la Ley comentada también contempló un sistema de pensión denominada “*Civiles*” distinta a los “*Ilustres Próceres Civiles*”, dentro de los cuales destacaban el Presidente de la República que haya sido electo por voto popular y los Presidentes de las Cámaras Legislativas previo cumplimiento del período para los cuales fueron elegidos, asimismo toda persona que haya prestado servicio durante treinta años

consecutivos contados a partir de la entrada en vigencia del Decreto del 9 de diciembre de 1924, la cual era calculada proporcionalmente al cargo más alto ocupado durante cinco años consecutivos.

Los cargos públicos a tomar en consideración de acuerdo a lo mencionado en el párrafo precedente, eran la de Secretarios de las Cámaras Legislativas, Vicepresidente de la República, Ministro del Despacho o Ministro de la Corte Federal y de Casación, es decir, altos funcionarios.

Por último, los empleados públicos no clasificados, es decir, distinto a los cargos antes señalados, el Ejecutivo conforme a esa Ley actuaba de forma discrecional para asignar en cada caso en particular una “*pensión de retiro*” que “*juzgue conveniente*” y en caso de muerte del pensionado se procedía de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley de Pensiones de 13 de julio de 1928, tal como se cita a continuación:

*“Muerto el autor de los servicios (...), la pensión o el derecho a reclamarla si aquél no lo hubiere hecho, pasará, disminuida, en un veinticinco por ciento, a las personas que a continuación se expresan y en el orden que indican:*

*1º La viuda.*

*2º Los hijos varones menores de edad junto con las hijas solteras o viudas de cualquier edad, y también las hijas divorciadas de cualquier edad, siempre que ellas no hayan dado causa al divorcio, todos legítimos o legitimados.*

*3º La madre legítima mientras permanezca casada con el padre del causante o en estado de viudez.*

*A falta de las personas a que se refieren los tres números anteriores, el Ejecutivo Federal, cuando lo creyere conveniente, podrá otorgar la pensión a los nietos varones menores de edad, las nietas solteras o viudas de cualquier edad y también a las*

*nietas divorciadas de cualquiera edad, siempre que ellas no hayan dado causa al divorcio, todos legítimos o legitimados”.*

Con referencia a la cita precedente, se puede colegir que la ley comentada, reconoce el derecho de reclamar la pensión para él o los sobrevivientes de éste, incluyendo las hijas divorciadas siempre que no haya dado motivo para causal de divorcio. Igualmente, abarcan a los padres del causante, en caso de no existir cónyuge o descendencia directa o cuando la pensión fuese reclamada a favor de los nietos menores de edad, nietas solteras, divorciadas y viudas, por tanto, el Ejecutivo Federal podría otorgar la pensión distribuida en forma proporcional a esos beneficiarios. De ahí la importancia de diferenciar el reclamo por derecho de la pensión bajo los supuestos previstos en ese instrumento normativo y el otorgamiento discrecional cuando lo consideraba conveniente la autoridad competente.

Ahora bien, el procedimiento para la solicitud estuvo previsto en el artículo 42 y siguientes de esa ley, que consistía en una petición por escrita dirigida al Ministerio correspondiente debiendo acompañarla con una serie de recaudos y a falta de éstos, la Administración fijaba un lapso para subsanar dicha falta que no podía ser mayor a seis meses, pasado dicho lapso, la consecuencia jurídica era declarar prescrito el derecho; en caso de solicitarlo tardíamente el monto que correspondía recibir de acuerdo al cargo desempeñado por el *de cujus* se disminuía en un veinticinco por ciento (25%), según lo previsto en el artículo 40 *ejusdem*.

Por último, en caso que la Administración decidiera negar la pensión, no cabía la posibilidad de ejercer recurso contra esa decisión, ya que así la ley lo contemplaba el último aparte del artículo 45 de esa ley comentada.

Ciertamente con lo indicado en las líneas precedentes el sistema de pensión señalado en la Ley de Pensiones otorgaba ventajas para los beneficiarios, los cuales se diferenciaban uno de otros de acuerdo al cargo ocupado dentro de la Administración Pública, es decir, los que hayan ocupado altos cargos tenían mayor prerrogativa de acuerdo a esa ley que al resto de los demás empleados que dependían de la sola voluntad del Ejecutivo Federal. Adicionalmente, la pérdida de una cuarta parte del salario a recibir en calidad de pensión por haberlo solicitado tardíamente y en caso de negarla aquella no se podía ejercer ningún recurso contra esa decisión.

En conclusión, ese marco legal recoge los elementos característicos de la pensión de sobreviviente, para los beneficiarios de los “*Ilustres Próceres Militares*”, “*Ilustres Próceres Civiles*” y “*Civiles*”, tales como: la viudez, el parentesco por consanguinidad de los hijos e hijas, la determinación de causales por las cuales se perdía la pensión, el monto a percibir de acuerdo al cargo ocupado, sin establecer límite de tiempo, se entendía que la muerte era la causa principal para perder ese beneficio y la disminución del monto de la pensión cuando era solicitada después de haber transcurrido seis meses. Adicionalmente, debemos señalar que la Administración Pública actuaba bajo un sistema potestativo, ya que el reconocimiento de una pensión para su autor directo, así como una pensión para la viuda de aquel o en su defecto a los hijos e hijas menores o solteras, no era de carácter obligatorio según la letra del legislador, situación que fue modificada, cuando el Estado asumió y reconoció la “*seguridad social*” a mediados del siglo XX, tal como comentaremos más adelante.

## CAPÍTULO II. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL

### 1. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA.

Los diferentes textos constitucionales que han estado vigentes en nuestro país, especialmente la de 1811<sup>17</sup>, 1819<sup>18</sup>, 1821<sup>19</sup>, 1830<sup>20</sup>, 1858<sup>21</sup>, 1874<sup>22</sup>, 1901<sup>23</sup>, 1909<sup>24</sup>, 1931<sup>25</sup> y 1945<sup>26</sup>, tan sólo consagraban derechos personales, a diferencia de la Constitución de 1947<sup>27</sup>, 1953<sup>28</sup>, 1961<sup>29</sup> y 1999<sup>30</sup>, que dedican un Capítulo para destacar los “*derechos sociales*” que se distinguen de los derechos propios o inmanente a todo individuo que son considerados universales, por tanto, estos últimos procuran promover y establecer derechos sociales que toda sociedad demanda en los tiempos actuales, para contar con medios económicos de sustento, según la situación en la que se encuentren frente al Estado.

En ese sentido, la Constitución de 1947, en su Capítulo IV, intitulado “*De la Salud y de la Seguridad Social*”, contempló en su primer aparte del artículo 52, lo que citamos de seguidas:

---

<sup>17</sup> Constitución de 1811. “*SECCION SEGUNDA. Derechos del hombre en sociedad*”.

<sup>18</sup> Constitución de 1819. “*SECCION 2.a Deberes del Ciudadano*”.

<sup>19</sup> Constitución de 1821. “*SECCION SEGUNDA. De los colombianos*”

<sup>20</sup> Constitución de 1830. “*TITULO 5.º. De los derechos políticos los Venezolanos*”.

<sup>21</sup> Constitución de 1858. “*TÍTULO V. DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES*”.

<sup>22</sup> Constitución de 1874. “*TITULO III. GARANTIAS DE LOS VENEZOLANOS*”.

<sup>23</sup> Constitución de 1901. “*SECCION II. Derechos de los venezolanos*”.

<sup>24</sup> Constitución de 1909. “*SECCIÓN 2.ª De los derechos de los venezolanos*”.

<sup>25</sup> Constitución de 1931. “*TITULO SEGUNDO. - De los venezolanos y sus deberes y derechos*”.

<sup>26</sup> Constitución de 1945. “*TITULO II - De los venezolanos y sus deberes y derechos*”

<sup>27</sup> Constitución de 1947. “*CAPITULO IV- De la Salud y de la Seguridad Social*”

<sup>28</sup> Constitución de 1953. “*TITULO III - DE LOS DEBERES Y DERECHOS INDIVIDUALES Y SOCIALES*”.

<sup>29</sup> Constitución Nacional de 1961. “*CAPITULO IV - Derechos sociales*”.

<sup>30</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. “*Capítulo V -De los Derechos Sociales y de las Familias*”.

**“Artículo 52.** *Los habitantes de la República tienen el derecho de vivir protegidos contra los riesgos de carácter social que puedan afectarlos y contra la necesidad que de ellos se deriva.*

*El Estado establecerá en forma progresiva, un sistema amplio y eficiente de Seguridad Social y fomentará la construcción de viviendas baratas destinadas a las clases económicamente débiles”.*

Con relación a la cita precedente de la Constitución de 1947, a diferencia de los textos fundamentales anteriores, planteó la creación de un sistema de seguridad social para los habitantes, como un modo de estar sintonía con los cambios en la materia de derechos sociales que estaban sucediendo a mediados del siglo pasado.

Derogada la Constitución de 1947, se concibe en el Sección Segunda, referida “*De la Competencia del Poder Nacional*” del texto de la Constitución de 1953, lo siguiente:

**“Artículo 60°** *Es de la competencia del Poder Nacional lo relativo*

*a:*

*(Omissis).*

*25. Trabajo, previsión y seguridad sociales.*

*(Omissis)*, (Subrayado agregado).

Como puede apreciarse de la cita anterior, esa carta magna plasmó nuevamente la consagración de la seguridad social, sin la redacción de la Constitución de 1947, en la que consagraba la progresividad, eficiencia y lo amplio del sistema.



Ahora bien, el artículo 94 de la Constitución Nacional de 1961, previno en el Capítulo IV, intitulado “*Derechos Sociales*”, lo siguiente:

**“Artículo 94º** *En forma progresiva se desarrollará un sistema de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra infortunios del trabajo, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo y cualesquiera otros riesgos que puedan ser objeto de previsión social, así como contra las cargas derivadas de la vida familiar.*

*Quienes carezcan de medios económicos y no estén en condiciones de procurárselos tendrán derecho a la asistencia social mientras sean incorporados al sistema de seguridad social”,*  
(Subrayado agregado).

Con respecto al artículo constitucional antes transcrito, debemos mencionar la existencia de un derecho social dirigido a proteger a los habitantes de la República, principalmente los infortunios del trabajo, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo y cualesquiera otros riesgos que puedan ser objeto de previsión social como también aquellas personas que sin contar con medios económicos tendrían derecho a la asistencia social hasta tanto sean incorporados al sistema de seguridad social.

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, contempla en su artículo 86, lo que se transcribe a continuación:

**“Artículo 86.** *Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la*

*salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social. (...) El sistema de seguridad social será regulado por una ley orgánica especial", (Subrayado agregado).*

Con relación a lo antes citado, podemos colegir que (i) toda persona tiene el derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo; (ii) que asegure la protección de la viudedad y (iii) el sistema de seguridad social será regulado por una ley orgánica especial.

A diferencia de las Constituciones de 1947, 1953 y 1961, respecto a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, el derecho social ha cobrado una vital importancia al consagrar en el artículo 80, lo siguiente:

***“Artículo 80.** El Estado garantizará a los ancianos y ancianas el pleno ejercicio de sus derechos 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. Las pensiones y jubilaciones otorgadas mediante el sistema de Seguridad Social no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano. A los ancianos y ancianas se les garantizará el derecho a un trabajo acorde con aquellos y aquellas que manifiesten su deseo y estén en capacidad para ello”, (Subrayado agregado).*

De la cita precedente, destaca que el Estado debe garantizar mediante el sistema de seguridad social, representado en este caso por las pensiones y jubilaciones la asignación de un monto que no podrá ser inferior al salario mínimo urbano, lo que permitirá a las familias percibir un medio económico para su supervivencia o sustento para cubrir sus necesidades básicas, lo constituye un avance inédito en la evolución constitucional de la seguridad social que ha experimentado nuestro país a través de su ordenamiento jurídico.

En consecuencia, la Constitución de 1999 nuevamente contempla un sistema social progresivo, en el que ciudadano y el Estado comparten una obligación para garantizar ese derecho a toda persona, es decir, es un sistema que incluyen a todos por igual, ya que la ausencia de capacidad contributiva no es motivo para la exclusión de la protección de las personas.

En ese orden de ideas, el artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social define lo que debe entenderse por sistema prestacional como *“el componente del Sistema de Seguridad Social que agrupa uno o más regímenes prestacionales”*, este último como *“...el conjunto de normas que regulan las prestaciones con las cuales se atenderán las contingencias, carácter, cuantía, duración y requisitos de acceso; las instituciones que las otorgará y gestionarán así como su financiamiento y funcionamiento”*, según reza el artículo 7 *ejusdem*, dentro del cual destaca las pensiones y otras asignaciones, tal como lo menciona el artículo 64 de la ley orgánica *in comento* al señalar que *“El Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas comprenderá las siguientes prestaciones: 1. Pensiones de vejez o jubilación, discapacidad parcial, permanente, discapacidad total permanente, gran discapacidad, viudedad y orfandad (...)”*.

De ahí la importancia del artículo 63 *eiusdem*, al pregonar que “*las prestaciones dinerarias que les correspondan, de acuerdo con las contingencias amparadas por este Régimen y conforme a los términos, condiciones y alcances previsto en esta ley y demás leyes que las regulan*”, tal es el caso, de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional de los Estados y de los Municipios<sup>31</sup> que regula “*el derecho a la jubilación y pensión de los funcionarios, funcionarias, empleados y empleadas*” de la Administración Pública, según lo describe el artículo 2 de esa ley especial que forma parte del régimen prestacional de pensiones y jubilaciones, y concebido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela concatenado con la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.

Ahora bien, la pensión es reconocida actualmente en nuestro ordenamiento ya que forma parte del sistema de seguridad social, tal como lo establecen los artículos 80 y 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los cuales citamos en párrafos *ut supra* y dentro del género de pensión encontramos la especie de “*pensión de sobreviviente*” que ha sido regulado específicamente en los artículos 15 (derecho a la pensión de sobreviviente), 16 (condiciones para su otorgamiento), 17 (monto de la pensión), 18 (beneficiarios) y 19 (cesación del derecho) de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional de los Estados y de los Municipios.

---

<sup>31</sup> Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional de los Estados y de los Municipios, Publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.976 de fecha 24 de mayo de 2010.

Antes de pasar a desarrollar el derecho a la seguridad social en la legislación venezolana, es importante hacer una brevísima síntesis de algunos aspectos resaltantes de otros ordenamientos jurídicos, tal como haremos mención en líneas siguientes.

## 2. LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL DERECHO COMPARADO.

Consideramos importante hacer mención del régimen jurídico de la pensión de sobreviviente en otros ordenamientos jurídicos, por tanto, haremos referencia necesariamente al derecho a la jubilación enmarcado dentro de la seguridad social, de ahí es que se origina la pensión que hemos hecho referencia a lo largo de este trabajo, esto es, la pensión de sobreviviente.

Ahora bien, corresponde revisar el derecho comparado, respecto a la seguridad social, por ello traemos a colación lo señalado por Hilda Rodríguez en su obra la *“Jubilación y Pensiones en la Administración Pública”*, cuando citó al jurista Dino Jarah que *“sostiene que la seguridad social es el conjunto de medidas que tienden asegurar un mínimo de rédito a todo hombre cuando la interrupción o pérdida de la capacidad de trabajo le impidan conseguirlo por sus propios medios”*<sup>32</sup>.

### a. En Argentina.

En el caso de Argentina estiman que la jubilación es un derecho inherente al trabajador público y en tal sentido se concedía la, *“jubilación al cumplir cierto número de años de trabajo y según la edad del mismo, o*

---

<sup>32</sup> Rodríguez, Hilda. *“Jubilaciones y Pensiones en la Administración Pública”*, Paredes Editores, Caracas, 1994, pág. 27.

también cuando se encuentre (sic) incapacitado para el trabajo”<sup>33</sup>, ese derecho está consagrado en la actual Constitución, precisamente en el inciso 17 del artículo 67 y el inciso 7 del artículo 86, por tanto, se trasmite a sus causahabientes por el fallecimiento de su legítimo titular, sin que ello signifique “*un derecho hereditario, pues es la continuación de la jubilación y por ende el contenido del sueldo que perciba en actividad el causante*”<sup>34</sup>.

b. En Colombia

La Constitución de Colombia de 2005 consagra en su artículo 48 lo siguiente:

*“ARTICULO 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.*

*Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.*

*(Omissis)”*<sup>35</sup>.

Ahora bien, la ley que regula el régimen de sistema de seguridad integral en ese país, se denomina Ley 100 de 1993, cuyo Capítulo IV desarrolla el derecho a la “*Pensión de Sobrevivientes*”, cuyo artículo 46 señala que tendrán derecho a la pensión de sobreviviente, bajo dos supuestos: (i) los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez, o

---

<sup>33</sup> Fiorini, Bartolomé A., “*Derecho Administrativo*”, Tomo I, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995, pág. 837.

<sup>34</sup> Estala J.J., “*Consideraciones generales y características del régimen jubilatorio argentino*”, Jur. Arg., 1965, volumen VI, página 112 y siguientes.

<sup>35</sup> <http://pdba.georgetown.edu/constitutions/colombia/col91.html#mozToclid102894>.

invalidez, por riesgo común, que fallezca, o en su defecto (ii) los miembros del grupo familiar del afiliado que fallezca, a menos que: (a) hubiese cotizado en el sistema por lo menos veintiséis (26) semanas al momento de la muerte o, (b) hubiere efectuado aportes durante por lo menos 26 semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca la muerte.

Ahora bien, el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, hace mención a los beneficiarios de la pensión de sobreviviente bajo un régimen de exclusión, en la que el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite<sup>36</sup> lo recibe en forma vitalicia, pero debe demostrar que hizo vida marital con el causante *“por lo menos desde el momento en que éste cumplió con los requisitos para tener derecho a una pensión de vejez o invalidez, y hasta su muerte, y haya convivido con el fallecido no menos de dos (2) años continuos con anterioridad a su muerte, salvo que haya procreado uno o más hijos con el pensionado fallecido”*<sup>37</sup>.

En el caso de los hijos del causante, son beneficiarios: (i) los menores de 18 años; (ii) los hijos mayores de 18 años hasta los 25 años en caso que estuvieran cursando estudios, por tanto, incapacitados para trabajar por depender económicamente del causante al momento de su muerte; (iii) los hijos inválidos que dependían económicamente del *de cuius*, mientras subsistan las condiciones de invalidez; (iv) en ausencia de cónyuge o concubina e hijos, los padres del causante, es decir, los ascendientes serán beneficiarios de la pensión de sobreviviente por depender económicamente del *de cuius* y, (v) los hermanos inválidos serán beneficiarios del causante si dependían económicamente de éste.

---

<sup>36</sup> Según la Real Academia Española, significa “*Que sobrevive*”. Véase [http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=supértite](http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=supértite).

<sup>37</sup> <http://www.caprecom.gov.co/sitio/filesnormatividad/Ley-100-de-1993.pdf>.

Como puede apreciarse, el régimen legal para los beneficiarios de la pensión de sobreviviente en Colombia consagra un abanico extenso de aplicación del derecho a la pensión de sobreviviente, ya que abarca a los ascendientes (padres) y colaterales (hermanos inválidos), a diferencia del régimen venezolano que tan sólo garantiza ese derecho a la cónyuge de cualquier edad o cónyuge mayor de 60 años o incapacitado y los hijos menores de 14 años o inferiores a 18 años, es decir, el grupo familiar o estirpe.

En cuanto, al monto a percibir el artículo 48 de de la Ley 100 de 1993, regula dos supuestos: (i) El monto mensual de la pensión de sobrevivientes por muerte del pensionado será igual al 100 % de la pensión que aquél disfrutaba y, (ii) El monto mensual de la pensión total de sobrevivientes por muerte del afiliado será igual al 45 % del ingreso base de liquidación más 2 % de dicho ingreso por cada cincuenta (50) semanas adicionales de cotización, mientras nuestro régimen legal actual consagra que el monto de la pensión de sobreviviente será el setenta y cinco por ciento (75%) de la cantidad que estaba percibiendo el jubilado o en su defecto que no este por debajo del salario mínimo a los fines de dar cumplimiento al mandato constitucional.

Por último, señala el artículo 49 de ley comentada, consagra una indemnización sustitutiva de la pensión de sobreviviente para los “*miembros del grupo familiar del afiliado que al momento de su muerte no hubiese reunido los requisitos exigidos para la pensión de sobrevivientes*”, situación que no ocurre en nuestro régimen legal.



c. En España

El Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, dispone en su artículo 10, lo siguiente:

*“Artículo 10. Regímenes Especiales.*

*1. Se establecerán Regímenes Especiales en aquellas actividades profesionales en las que, por su naturaleza, sus peculiares condiciones de tiempo y lugar o por la índole de sus procesos productivos, se hiciera preciso tal establecimiento para la adecuada aplicación de los beneficios de la Seguridad Social.*

*2. Se considerarán Regímenes Especiales los que encuadren a los grupos siguientes:*

*a. Trabajadores dedicados a las actividades agrícolas, forestales y pecuarias, así como los titulares de pequeñas explotaciones que las cultiven directa y personalmente.*

*b. Trabajadores del mar.*

*c. Trabajadores por cuenta propia o autónomo.*

*d. Funcionarios públicos, civiles y militares.*

*(Omissis).*

3. *El Régimen Especial correspondiente al grupo del apartado anterior se regirá por la Ley o Leyes específicas que se dicten al efecto. (...)*<sup>38</sup>, (Subrayado agregado).

De la cita *supra*, se puede apreciar que la pensión de los funcionarios públicos indicada, debe ser regulada por regímenes especiales que se dicten a tales efectos, por tanto, no le son aplicables las disposiciones legales contenidas en la Ley General de la Seguridad Social, ello en razón a que nos remite al Real Decreto 2072/1999, de 30 de diciembre, sobre transferencias recíprocas de derechos entre el sistema de previsión social del personal de las Comunidades Europeas y los regímenes públicos de previsión social españoles, tal como lo prevé el artículo 1 que transcribimos a continuación:

**“Artículo 1. *Ámbito de aplicación.***

*El presente Real Decreto será de aplicación:*

1. *Al personal comprendido en el ámbito de cobertura del Régimen de Clases Pasivas del Estado, así como del Régimen General o de los Regímenes especiales distintos de los señalados en el artículo 10.2.d) del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que, tras cesar en la prestación de servicios en la Administración pública o en el ejercicio de su actividad por cuenta ajena o propia, entre al servicio de las Comunidades Europeas como funcionario comunitario o como agente temporal de los mencionados en los párrafos a), c) y d) del artículo 2 del Régimen aplicable a otros agentes no funcionarios de las Comunidades Europeas, aprobado por el Reglamento (CEE,*

---

<sup>38</sup> [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/rdleg1-1994.t1.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rdleg1-1994.t1.html).

EURATOM, CECA) 259/1968, del Consejo de Ministros, de 29 de febrero”<sup>39</sup>.

Con relación a la cita precedente nos remite al Estatuto de Funcionarios de la Unión Europea y Régimen aplicable a otros Agentes (ES)<sup>40</sup> contenido en el Reglamento N° 31 de la Comunidad Europea, cuyo artículo 81, estipula lo siguiente:

*“**Artículo 81.** El beneficiario de una pensión de jubilación, de una asignación por invalidez o de una pensión de supervivencia tendrá derecho, en las condiciones estipuladas en el anexo VIII, a los complementos familiares a que se refiere el artículo 67; la asignación familiar será calculada tomando como base la pensión o la asignación del beneficiario. El beneficiario de una pensión de supervivencia únicamente tendrá derecho a dichos complementos por los hijos a cargo del funcionario o antiguo funcionario en el momento de su fallecimiento.*

*No obstante, el beneficiario de una pensión de supervivencia tendrá derecho a una asignación por hijo a su cargo equivalente al doble de la cuantía de la asignación prevista en la letra b) del apartado 1, del artículo 67...”*

La norma transcrita nos remite al Anexo VIII, específicamente al artículo 18 que es del siguiente tenor:

*“**Artículo 18.** El cónyuge supérstite de un antiguo funcionario titular de una pensión de jubilación tendrá derecho, siempre que el matrimonio se hubiera contraído antes del cese de actividad y que hayan estado casados durante un año como mínimo, sin perjuicio*

---

<sup>39</sup> [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/rd2072-1999.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd2072-1999.html).

<sup>40</sup> <http://www.es-ue.org>.

de las disposiciones del artículo 22, a una pensión de supervivencia equivalente al 60 % de la pensión de jubilación que percibía su cónyuge en el momento de su fallecimiento (...).

La duración del matrimonio no será exigida en el caso de que existan uno o más hijos habidos de un matrimonio contraído por el funcionario antes de su cese en el servicio, siempre que el cónyuge supérstite mantenga o haya mantenido a tales hijos”,  
(Subrayado agregado).

El régimen de pensión de sobreviviente o supervivencia en la Comunidad Europea, es completamente diferente a los regímenes de Argentina, Colombia y Venezuela, toda vez que exige como *conditio sine qua non* para el reconocimiento de esa pensión debe estar casado, además contempla dos (2) supuestos: (i) que ese acto se haya celebrado un año antes, para poder optar un 60% “de la pensión de jubilación que percibía su cónyuge en el momento de su fallecimiento” y, (ii) no se exigirá la duración del matrimonio, es decir, que se haya celebrado un año antes, cuando “*existan uno o más hijos habidos de un matrimonio contraído por el funcionario antes de su cese en el servicio, siempre que el cónyuge supérstite mantenga o haya mantenido a tales hijos*”, por tanto, reconoce derecho de supervivencia a la cónyuge.

Otra diferencia con el régimen venezolano, no establece la orfandad *per se*, ya que está comprendida dentro los beneficiarios de la pensión de sobreviviente, ello en razón, a lo dispuesto en el artículo 16 de la ley que prevé esa materia al señalar que “*Tendrán derecho por partes iguales a la pensión de sobrevivientes los hijos o hijas y el o la cónyuge*”, en tanto, que la regulación de la Comunidad Europea, separa a los hijos y le da un trato de orfandad, tal como lo prevé el artículo 21:

*“1. La pensión de orfandad prevista en el artículo 80, primero, segundo y tercer párrafos del Estatuto se fija, para el primer huérfano, en ocho décimas partes de la pensión de supervivencia a que hubiera tenido derecho el cónyuge supérstite del funcionario o antiguo funcionario, titular de una pensión de jubilación o una asignación por invalidez, sin computar las reducciones previstas en el artículo 25 siguiente.*

*No podrá ser inferior a la pensión mínima de subsistencia, sin perjuicio de las disposiciones del artículo 22.*

*2. La pensión así fijada será aumentada por cada uno de los hijos a cargo, a partir del segundo, en una cuantía igual al doble de la asignación por hijos a cargo.*

*(Omissis)”*.

Del contenido de la norma citada, se puede apreciar que los hijos huérfanos del causante tienen derecho a una pensión de orfandad que no tiene relación con la pensión de supervivencia, por tanto, el primer huérfano tendrá derecho *“en ocho décimas partes de la pensión de supervivencia a que hubiera tenido derecho el cónyuge supérstite”*, monto que será aumentado *“por cada uno de los hijos a cargo, a partir del segundo, en una cuantía igual al doble de la asignación por hijos a cargo”*, esa regulación es distinta al consagrado en nuestro sistema, ya que el monto a percibir cada beneficiario es proporcional y no diferente.

### 3. LA PENSIÓN DENTRO DEL MARCO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

En el Capítulo I de este trabajo logramos explicar el origen de un régimen de pensiones particular en el ordenamiento jurídico venezolano del

siglo XIX y principio del XX, que luego de la influencia que recibió del derecho comparado adoptó la figura del sistema de seguridad social previsto en nuestro ordenamiento jurídico y garantizar el bien común de todos los ciudadanos, a través de ese derecho, en este caso particular, los sobrevivientes.

A comienzos del siglo XIX, en Alemania ocurrió un hecho que trascendió en el orden constitucional de distintos países al adoptar en sus ordenamientos jurídicos, como fue el reconocimiento de un “*sistema de seguridad social*”, para sus ciudadanos, como consecuencia del proceso de industrialización y de las fuertes luchas de los trabajadores, la presión de las iglesias, así como de algunos sectores políticos y académicos de la época. Transcurrían los tiempos en que esa nación era gobernada por káiser Guillermo II y dentro de su gestión promulgó el gran documento de compromiso social del Estado Alemán, que fue divulgado por Mensaje Imperial el día 17 de noviembre de 1821, anunciando protección al trabajador desde su base existencial por enfermedad, accidente, vejez o invalidez total o parcial<sup>41</sup>.

A raíz de los hechos anteriores, España experimentó un proceso de reforma social, promoviendo la seguridad social en la que se estableció la primera Comisión de Reformas Sociales por Decreto del 5 de diciembre de 1883 que tenía como responsabilidad el estudio de cuestiones concernientes “*a la mejora o bienestar de la clase obrera y las cuestiones que afectan a las relaciones del capital y del trabajo*”<sup>42</sup> y se planteó como prioridad la

---

<sup>41</sup> Nugent , Ricardo. “*La Seguridad Social: su historia y sus fuentes*”, Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Iztapalapa, Departamento de Economía, Revista de Economía y Administración, Números 14-15, México, 2007, pág. 611.

<sup>42</sup> Sánchez Agesta, Luis. “*Orígenes de la Política Social en la España de la restauración*”, Revista de Derecho Político, N° 8, Madrid, 1981, pág. 9.

información sobre los salarios y horas de trabajo, la condición económica de los obreros, la denuncia de las condiciones sociales, políticas o económicas que dificultaban la jornadas de trabajo, el trabajo de los niños, la condición social o moral de la clase obrera y la invalidez, por tanto desde ese año la Comisión “se preocupó como una vertiente de la política social importantísima de los problemas de la previsión que permitieran constituir pensiones de retiro e invalidez”<sup>43</sup>.

En el año 1919, luego de concluir la Primera Guerra Mundial, se fundó la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la que concibió el “seguro social” como herramienta fundamental de “protección de los trabajadores y sus familias contra ciertos riesgos sociales”, ese organismo la conceptualizó como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales que de no ser así ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa 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 hijos”<sup>44</sup>.

La primera ley que utilizó el vocablo “seguridad social”, fue la promulgada por los Estados Unidos de Norte América en el año 1935, la cual fue utilizada posteriormente por Nueva Zelanda en 1938<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Sánchez Agesta, Luis. “Orígenes de la Política Social en la España de la restauración”, op. cit. pág. 17.

<sup>44</sup> Mesa Lago, Carmelo. “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social”, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2004, pág. 12.

<sup>45</sup> [http://www.nuevazelandaaenred.com/content/guia\\_paises/nueva-zelanda/sanidad/22](http://www.nuevazelandaaenred.com/content/guia_paises/nueva-zelanda/sanidad/22).

Ahora bien, en cuanto al término de seguridad social fue desarrollado por Sir William Beveridge, en su célebre informe denominado *“El Seguro Social y sus Servicios Conexos”*, que fue publicado en 1942, en la que presentó un plan de seguridad social, la asistencia social y los seguros voluntarios complementarios, ya para el año 1946, introduce el principio *“comprensividad en la cobertura de las personas”*, en la que se consideró como un instrumento para abolir la pobreza, ello con el propósito de *“concebir la seguridad social como una cooperación entre Estado e individuo, favoreciendo el desarrollo de la responsabilidad de los asegurados. El plan se proponía desterrar indigencia; premisas necesarias del mismo eran: a) una asignación proporcional al número de niños de la familia; b) unos servicios adecuados de sanidad y habilitación; y evitar la situación de pero”*<sup>46</sup>.

En el año 1944, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) antes que concluyera la Segunda Guerra Mundial, consideró en su declaración de Filadelfia elevar la seguridad social a instrumento internacional y manifestó la necesidad de extender su cobertura en todos los países miembros, para garantizar ingresos básicos a quienes lo necesitarán<sup>47</sup>, tal como lo consagra el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en la que estableció que *“toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social”*<sup>48</sup>.

Ahora bien, la pensión de sobreviviente como derecho forma parte de la seguridad social que pregonan la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, orientada a proteger a las personas que, a causa de la muerte de aquélla de la cual dependían, se ven en dificultades para acceder a las condiciones materiales necesarias para subsistir, brindándoles, al menos, el

---

<sup>46</sup> [http://www.canalsocial.net/GER/ficha\\_GER.asp?id=336&cat=biografiasuelta](http://www.canalsocial.net/GER/ficha_GER.asp?id=336&cat=biografiasuelta).

<sup>47</sup> <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/constq.htm>.

<sup>48</sup> <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.



mismo grado de seguridad social y económica con que contaban antes del fallecimiento del jubilado o afiliado.

#### 4. CONCEPTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

La seguridad social se refiere principalmente a un campo de bienestar social relacionado con la protección social o la cobertura de las necesidades socialmente reconocidas, como la salud, la pobreza, la vejez, las discapacidades, el desempleo, las familias con niños y otras.

En Alemania, se denomina “*Estado del bienestar*”, como concepto general, uno en el cual corresponde al Estado o a la Sociedad asumir la responsabilidad del Bienestar social y económico de sus miembros.

En España, se denomina “*Sistema de la Seguridad Social*” al conjunto de prestaciones asistenciales, sanitarias, económicas o de otro tipo que son proporcionadas por la Administración de la Seguridad Social, en ejecución de las Normas que han desarrollado los artículos de la Constitución Española de 1978 que recoge específicamente la obligación de los Poderes Públicos de mantener un sistema público de protección social.

En Venezuela, la seguridad social está constituida por un sistema prestacional, el cual está enmarcado dentro del Estado Social de Derecho y Justicia, en el que se resaltan los valores de solidaridad, responsabilidad social, igualdad, democracia, justicia, libertad, participación, cooperación y corresponsabilidad, tal como lo señala el artículo 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela concatenado con el artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.

Además, podríamos decir que la seguridad social en Venezuela está vinculada a la reparación de las consecuencias de diversos eventos, calificados como riesgos sociales *-reparación es la base de la política de seguridad social-*, en este caso: la enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, accidente de trabajo y enfermedad profesional, la muerte, el desempleo, etc.

Mencionado lo anterior, nos permitirá abordar el sistema de pensión, en especial la pensión de sobreviviente concebida en la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional de los Estados y de los Municipios, ya que ésta forma parte integral del sistema de seguridad social.

## CAPÍTULO III. LA PENSIÓN DE SOBREVIENTE EN EL DERECHO VENEZOLANO

### 1. CONCEPTO DE JUBILACIÓN Y PENSIÓN.

En este Capítulo, se comentará los conceptos de jubilación y pensión, desde el punto de vista doctrinario y jurídico, tal como se menciona a continuación:

#### c. La jubilación

El vocablo “*jubilación*” es propio del derecho administrativo, específicamente en la rama del derecho funcional y es la denominación que acoge el acto administrativo que dicta la autoridad competente mediante el cual un funcionario público que presta sus servicios de manera activa y efectiva, pasa a una situación pasiva de retiro o dejar de prestar servicio a la función pública en un cargo de la administración pública, por cumplirse los supuestos de hecho previstos en la norma que regula dicho derecho, esto es, alcanzar la edad y tiempo de servicio máximo legal para trabajar en un cargo público.

Por su parte, el Diccionario de la Real Academia Española, define a la jubilación como “*Acción y efecto de jubilar o jubilarse*”<sup>49</sup>, mientras que Guillermo Cabanellas de Torres en su Diccionario, lo conceptualiza de la siguiente manera:

*“Retiro del trabajo particular o de una función pública, con derecho a percibir una remuneración calculada según los años de servicios*

---

<sup>49</sup> [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=jubilación](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=jubilación).

*y la paga habida. Cuantía o importe de lo que se percibe sin prestación de esfuerzo actual, y por la actividad profesional desplegada hasta alcanzar cierta edad o encontrarse en otra situación, como la invalidez, que anticipen tal derecho o compensación*<sup>50</sup>.

Con relación a la cita precedente, se puede entender que la jubilación consiste en el retiro de la función pública con derecho a recibir una remuneración determinada sobre la base de los años prestados dentro de la administración por disposición de la Ley que rija esa materia en particular.

Ahora bien, en la Revista de Derecho Público N° 14 abril/junio 1983, hace mención de una definición legal de jubilación, la cual transcribimos a continuación:

*"La jubilación, como derecho reconocido al funcionario público, tiene su consagración en la Ley de Carrera Administrativa, remitiendo a normas específicas su otorgamiento, tiempo de servicio y límite de edad (...)"*<sup>51</sup>.

De lo antes transcrito, se puede concluir que la jubilación de un funcionario público consiste en un derecho consagrado en la ley que rige la materia cuyo otorgamiento debe sujetarse a lo establecido en las normas jurídicas, en cuanto al tiempo de servicio y edad, como requisitos necesarios y concurrentes para su otorgamiento.

---

<sup>50</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1979, pág. 169.

<sup>51</sup> Revista de Derecho Público, Jurisprudencia "Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Magistrado Ponente: Aníbal Rueda de fecha 16 de junio de 1983", N° 15, julio/septiembre de 1983, editorial jurídica venezolana, pág. 223.

Señalado lo anterior, en fallo proferido por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha 16 de junio de 1983, definió la jubilación de la siguiente manera:

*“La jubilación, como beneficio aplicado a los empleados de la Administración Pública Nacional, constituye una forma especial de la política social del Estado, dirigida y circunscrita a su propio personal (...)”<sup>52</sup>, (Subrayado agregado).*

Con relación a lo anterior, se observa que la jubilación fue entendida como un beneficio asignado a los empleados de la Administración Pública, formando parte de la política social del Estado, que luego paso a ser llamado derecho a la seguridad social, tal como lo consagra el artículo 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y el cual abordaremos más adelante.

Ahora bien, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia de fecha 30 de julio de 2002, señaló que:

*“...la jubilación en el contexto del nuevo modelo constitucional de Estado Social...detenta el carácter de derecho irrenunciable y adquirido sólo previo el cumplimiento de los extremos exigidos por el legislador (generalmente el requisito de la edad y el tiempo en el servicio)”<sup>53</sup>.*

Mientras que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, se refirió a la jubilación en los siguientes términos:

---

<sup>52</sup> Ramírez & Garay, “Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, Caso: R. Peralta” Jurisprudencia 1980, Tomo LXIX, Segundo Trimestre, pág. 350.

<sup>53</sup> Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, caso: Ana Morella Colmenares Piñero, sentencia N° 1001 de fecha 30 de julio de 2002.

*“...la jubilación se incluye en el derecho constitucional a la seguridad social que reconoce el artículo 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela -artículo 94 y 2 de la Enmienda de la Constitución de 1961-, como pensión de vejez para la persona que cumplió con los requisitos de edad y años de servicio para que sea acreedora de tal beneficio de orden social, pues su espíritu es, precisamente, garantizar la calidad de vida del funcionario público una vez que es jubilado”<sup>54</sup>, (Subrayado agregado).*

En conclusión, tomando en consideración la doctrina y la jurisprudencia patria enunciada en líneas anteriores, con meridiana claridad nos indica que la jubilación está concebida dentro del contexto de estado social de derecho y consiste un derecho irrenunciable e inmanente al funcionario público que pasa a retiro de la función pública como política social del Estado para sus funcionarios que garantice su calidad de vida, una vez que se verifique los requisitos que exige la ley que rige la materia, esto es, la edad y el tiempo de servicio o por efecto de invalidez física sobrevenida del funcionario público de acuerdo a los exigencias pautadas por la ley para su otorgamiento.

Señalado lo anterior, se hace necesario revisar lo que debe entenderse por pensión conforme a la doctrina y jurisprudencia.

---

<sup>54</sup> Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, caso: Hugo Romero Quintero, sentencia N° 3476 de fecha 11 de diciembre de 2003.

#### d. La pensión

En cuanto al vocablo de “*pensión*”, la doctrina lo define de la siguiente manera:

*“(...) suma de dinero que percibe una persona para su alimentación y subsistencia, (...). Cantidad que por disposición (...) legal (...) ha de pasar una persona a otra (...) a fin de que pueda alimentarse y cumplir otros fines esenciales de la existencia o esencialmente dispuesto (...)”<sup>55</sup>.*

Mientras que Guillermo Cabanellas en su obra “*Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*”, menciona que la pensión es la “*cantidad periódica, mensual o anual, que el Estado concede a determinadas personas por méritos o servicios propios o de alguna persona de su familia*”<sup>56</sup> y en la Enciclopedia Jurídica Opus, indica que corresponde al “*pago periódico de una cantidad en dinero efectivo que se hace a los beneficiarios o familiares de dichos trabajadores o empleados, cuando éstos fallecen y aquellos reúnen los requisitos fijados por la ley, convenios colectivos o estatutos especiales, por tenerse por derecho a tales percepciones*”<sup>57</sup>.

De manera pues, la pensión de acuerdo a la ley corresponde a una suma de dinero proporcional del monto que percibía el titular de ese derecho, la cual la recibe una persona o beneficiario de forma periódica, mensual o anual con ocasión al fallecimiento de aquel titular, para cubrir su alimentación y subsistencia, un ejemplo de este tipo de derecho lo constituye la pensión

---

<sup>55</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*, op. cit., Pág. 241.

<sup>56</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. “*Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*”, Tomo VI, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1989, página 193.

<sup>57</sup> Enciclopedia Jurídica Opus, Tomo VI, Ediciones Libra, Caracas, 1995, pág. 168.

de sobreviviente, previsto en el artículo 15 de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional de los Estados y de los Municipios, concatenado con el artículo 20 y siguientes del reglamento de esa ley especial.

Ahora bien, Eloy Lares Martínez, en su obra Manual de Derecho Administrativo señala la diferencia que existe entre la jubilación y la pensión, tal como se transcribe a continuación:

*“La doctrina administrativa distingue la jubilación de la pensión. La primera, (...) corresponde al agente público separado del cargo; la segunda, a determinados deudos del agente público fallecido después de jubilado, o con derecho a la jubilación. Nuestra legislación emplea generalmente para ambos casos el vocablo 'pensión', aunque algunas veces utiliza para el primero, el término 'jubilación'...”<sup>58</sup>.*

De la cita precedente, se puede colegir que la jubilación es inmanente al funcionario, mientras que la pensión a los “*deudos del agente público fallecido después de jubilado, o con derecho a la jubilación*” y en la que reconoce que dicho vocablo se utiliza para ambos, aunque debemos señalar que la ley los regula de manera distinta.

Ahora bien, en el caso de nuestro estudio, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, ha indicado mediante sentencia que:

---

<sup>58</sup> Lares Martínez, Eloy. “*Manual de Derecho Administrativo*”, Tercera Edición, Universidad Central de Venezuela, 1975, pág. 413.



“La pensión de sobrevivientes constituye uno de los mecanismos para la consecución del objetivo de la seguridad social (...). La finalidad esencial de esta prestación social es la protección de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, de tal suerte que las personas que dependen económicamente del causante y que la ley les acuerda tal beneficio, puedan seguir atendiendo sus necesidades de subsistencia, sin que vean alterada la situación social y económica con que contaban en vida del pensionado o jubilado fallecido”<sup>59</sup>, (Subrayado agregado).

Señalado lo anterior, pasamos a abordar la clasificación de la jubilación y pensión de acuerdo a lo dispuesto en la ley que rige la materia.

#### e. Clasificación del derecho a la jubilación y pensión

Con la reforma de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios en el año 2010, el régimen de jubilación y pensiones establecidas en esa ley especial se mantiene igual desde que entró en vigor el instrumento normativo en el año 1982, por mandato de la enmienda número 2 de la Constitución de 1961, por tanto, la pensión de sobreviviente está concebida como un derecho social y así lo ha indicado la jurisprudencia patria, la cual se adquiere por el fallecimiento del beneficiario de la jubilación, tal como lo pregona el artículo 15 *ejusdem*.

---

<sup>59</sup> Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, caso: Hugo Medina, sentencia N° 01131 de fecha 29 de julio de 2009.

Esa denominación a la cual el legislador nacional ha querido referirse puede encontrar su justificación en diferenciar la jubilación que por derecho le corresponde a un funcionario de la administración pública por cumplir los requisitos de edad y tiempo de servicio, de conformidad con el artículo 3 de la ley antes mencionada concatenado con el artículo 25 y siguientes del Capítulo III, concerniente “*De las Pensiones de Invalidez y Sobreviviencia*” y lo dispuesto en el reglamento de la ley tantas veces comentada.

Pues bien, la ley en referencia indica las diferentes clases de jubilaciones vigente en nuestro ordenamiento jurídico, esto es: la jubilación del funcionario público, que se adquiere cumpliendo los requisitos previsto en la ley, y la jubilación especial que corresponde una excepción a la jubilación que por derecho le concierne al funcionario, cuando este haya prestado como mínimo 15 años de servicio dentro de la administración pública, pero por circunstancia excepcionales como la edad y tiempo de servicio sin que lo haya cumplido, se otorga de acuerdo a lo estipulado en el Instructivo que establece las Normas que Regulan la Tramitación de las Jubilaciones Especiales para los Funcionarios y Empleados que Presten Servicio en la Administración Pública Nacional, Estatal, Municipal y para los Obreros Dependientes del Poder Público Nacional<sup>60</sup>.

Lo anterior se puede ilustrar de la siguiente manera:

---

<sup>60</sup> Instructivo que Establece las Normas que Regulan la Tramitación de las Jubilaciones Especiales para los Funcionarios y Empleados que Presten Servicio en la Administración Pública Nacional, Estatal, Municipal y para los Obreros Dependientes del Poder Público Nacional, publicado en la Gaceta Oficial Ordinario N° 38.323 del 28 de noviembre de 2005.

Régimen	Jubilaciones	Ordinaria	Se adquiere mediante el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 3 de la ley. (25 años de servicios y edad 55 en la mujer y 60 en el hombre)
		Especiales Artículo 6	No se requiere el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 3 de la ley, solo por causas justificadas.
	Pensiones	Sobreviviente Artículo 15	El artículo 16 ampara a la cónyuge, la concubina y los hijos del <i>de cuius</i> .
		Invalidez Permanente Artículo 14	Según el artículo 14 se requiere haber prestado como mínimo tres (3) años de servicios y la invalidez debe ser declarada por el IVSS, de acuerdo al Art 20 del reglamento.

Como podemos observar, del instrumento legal que dispone el sistema de jubilación y pensiones, contempla normas mediante la cual exige el cumplimiento de los presupuestos necesarios para el otorgamiento de ese derecho social.

## 2. LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE.

Con la entrada en vigor de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, la jubilación y la pensión como derechos sociales debe estar desarrollada en una ley nacional, según lo previsto en la Sección Tercera del Capítulo I, correspondiente al Título IV, referido al Poder Público específicamente en el artículo 147 en su último aparte, redactado de la siguiente manera, “*La ley nacional establecerá el régimen de las jubilaciones*

*y pensiones de los funcionarios públicos y funcionarias públicas nacionales, estatales y municipales*<sup>61</sup>.

En la Constitución de 1961 hoy derogada, el derecho a la jubilación y la pensión estaba previsto en el artículo 2 de la enmienda número 2 de fecha 23 de marzo de 1983, cuyo tenor fue el siguiente:

*“El beneficio de jubilación o de pensión se regulará en una Ley Orgánica a la cual se someterán los funcionario o empleados públicos al servicio de la Administración Central o Descentralizada de la República, de los Estados o de los Municipios (Omissis)”,*  
(Subrayado agregado).

Como puede observarse, esa norma contemplaba tanto los entes territoriales como no territoriales, lo que llevó al extinto Congreso establecer en la enmienda número 2 el nuevo régimen jurídico en lo tocante a las jubilaciones y pensiones, su fundamento consistió en la necesidad de establecer un sistema único dado que el artículo 122 de la derogada Constitución de 1961, tomaba tan sólo en cuenta a los funcionarios públicos de la administración pública centralizada y la descentralizada nacional, dejando por fuera a los funcionarios públicos de los Estados y los Municipios, así como también a los empleados de las empresas del Estado, lo que originó una desigualdad intolerable en los distintos regímenes legales aplicados para ese entonces, hasta con consecuencia negativas dado la disparidad en el beneficio de jubilación y pensiones previsto en Convenciones Colectivas<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de fecha 24 de marzo del 2000.

<sup>62</sup> La Constitución y sus enmiendas, Editorial Jurídica Venezolana, N° 4, Caracas, 1991, pág. 114.

No obstante, la ausencia de una ley nacional, el otorgamiento no fue óbice para el reconocimiento de ese derecho, por medio de la Ley de Carrera Administrativa y así fue señalado por un tribunal de la República, mediante la cual indicó lo siguiente:

*“La jubilación como derecho reconocido al funcionario público, tiene su consagración en la Ley de Carrera Administrativa, remitiendo a normas específicas su otorgamiento, tiempo de servicio y límite de edad”<sup>63</sup>.*

Lo anterior, se trae a colación en virtud que la Ley de Carrera Administrativa hoy derogada, prevenía en su artículo 53 numeral 3, una modalidad de retiro de la Administración pública, como lo es, la jubilación de conformidad con la ley, que no era otra que la suprimida Ley de Pensiones del 20 de junio de 1928.

Por ello, al entrar en vigencia 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 por ley habilitante y promulgada en el Decreto-Ley número 673 de fecha 21 de junio de 1985<sup>64</sup>, estableció un verdadero régimen de jubilaciones y pensiones con requisitos claramente definidos para su otorgamiento<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Revista de Derecho Público, Jurisprudencia: “Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos, de fecha 11 de mayo de 1983” N° 15, Julio-Septiembre de 1983, editorial jurídica venezolana, pág. 223.

<sup>64</sup> Gaceta Oficial Extraordinaria Nro. 3.574, de fecha 21 de junio de 1985.

<sup>65</sup> Con la entrada en vigencia de esa ley, se dictó el reglamento que ha sido objeto de reformas, estando en vigor el Decreto N° 3210, publicado en la Gaceta Oficial Ordinaria N° 36.618 de fecha 11 de enero de 1999, de cuyo artículo 1 se desprende que “La jubilación constituye un derecho vitalicio para los funcionarios y empleados al servicio de los organismos o entes que rige 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...”

Así las cosas, con la entrada en vigencia de esa ley, derogó el sistema de jubilaciones que estaba vigente para esa fecha que no era otro que la Ley de Pensiones del 20 de junio de 1928, de un sistema que provenía del Decreto 4925 del 24 de junio de 1891, también derogado. De manera que el sistema de jubilaciones y pensiones ha presentado cierta evolución en lo referente al beneficiario de este derecho y presupuesto para su procedencia, el cual será estudiado en líneas siguientes.

Ahora bien, los artículos 15 y 16 de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, son del tenor siguiente:

*“**Artículo 15.** La pensión de sobreviviente se causará por el fallecimiento de un beneficiario o beneficiaria de jubilación o de un empleado o empleada que a la fecha de su muerte llenare los requisitos para tener derecho a la jubilación.*

*(Omissis).*

***Artículo 16.** Tendrán derecho por partes iguales a la pensión de sobrevivientes los hijos e hijas y el o la cónyuge del o la causante, que a la fecha de la muerte de éste o ésta, cumplan las condiciones que a continuación se especifican:*

*1. Los hijos o hijas de edad inferior a catorce años en todo caso, o inferior a dieciocho años, si cursaren estudios regulares, o de cualquier edad, si se encuentran totalmente incapacitados.*

2. *El cónyuge, si fuere totalmente incapacitado o mayor de sesenta años de edad.*

3. *La (sic) cónyuge, cualquiera que sea su edad.*

*Iguals derechos y obligaciones tendrá el concubino o concubina del o la causante*<sup>66</sup>.

Con relación a las normas precedentes se puede observar que el legislador nacional ha establecido que la pensión de sobreviviente se causará por la muerte de un beneficiario de la jubilación o empleado que *“a la fecha de su muerte llenare los requisitos para tener derecho a la jubilación”*, esto es, la edad y el tiempo de servicio dentro de la administración pública, según lo pregonado en el numeral 1 del artículo 3 *ejusdem* y como *conditio sine qua non* para el reconocimiento de aquel derecho.

Ahora bien, ese derecho que está representado por una suma de dinero que proviene del resultado de multiplicar la alícuota de 75% sobre el sueldo que estaba devengado el beneficiario en vida, tal como lo consagra el artículo 15 de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, señalando igualmente que se *“distribuirá por partes iguales entre los beneficiarios y beneficiarias”*.

Significa entonces que dicha cantidad de dinero se repartirá proporcionalmente al número de integrantes del grupo familiar del *de cuius*, siempre que se den los presupuestos previstos en dicha norma jurídica, por

---

<sup>66</sup> Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.976 de fecha 24 de mayo de 2010.

tanto, los hijos o hijas del causante según el numeral 1 del artículo 16 de la ley comentada, tendrán derecho: (i) los hijos e hijas “*de edad inferior a catorce años*”; en el supuesto que sobrepasen dicha edad, pero sea inferior “*a dieciocho años*”, deben estar cursando estudios regulares en ambos casos, de lo contrario no se le reconoce tal derecho y (ii) la excepción a la edad y estudio lo constituye “*si se encuentran totalmente incapacitados*”, entendida esa incapacidad como física o mental que impida a la persona procurarse de un empleo para su manutención o sustento económico para su supervivencia.

Indicado lo anterior, corresponde analizar el numeral 2 de la ley bajo estudio, está referido al cónyuge en la que se dispone que “*El cónyuge, si fuere totalmente incapacitado o mayor de sesenta años de edad*”, según la letra del legislador existen dos supuestos de hechos en ese numeral, tales como: (i) el cónyuge que se encontrará incapacitado, entendido la incapacidad como una “*Situación de enfermedad o de padecimiento físico o psíquico que impide a una persona, de manera transitoria o definitiva, realizar una actividad profesional y que normalmente da derecho a una prestación de la seguridad social*”<sup>67</sup>, tales como, la incapacidad física o mental que impiden a la persona proveerse su manutención o (ii) que fuera mayor de sesenta años de edad; en ambos caso se está refiriendo al cónyuge varón para optar al derecho de la pensión de sobreviviente conjuntamente con los hijos.

En ese orden de ideas, el numeral 3 del artículo 16 de la ley tantas veces mencionada regula el supuesto de hecho destinado al cónyuge representado en este caso por la mujer para distinguirlo del varón en la que no establece excepción para reconocer y otorgar el derecho de la pensión de

---

<sup>67</sup> [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=incapacidad](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=incapacidad).



sobreviviente, ya que no interesa la edad a diferencia del hombre, la edad constituye una limitante.

Ahora bien, el reglamento de la ley comentada preceptúa que la pensión de sobreviviente se tramitará mediante solicitud por cualquiera de los interesados quienes deberán probar *“su cualidad para ser titulares”*, de ese derecho, tal como reza el artículo 26. Dicha solicitud debe ser consignada ante *“el organismo o ente que acordó la jubilación o al que hubiere correspondido acordarla si el funcionario o empleado hubiere fallecido antes de serle otorgada la jubilación”*, según lo dispuesto en el artículo 28 del reglamento de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios.

Dicha solicitud será tramitada por la *“Oficina de Personal o la que hiciera sus veces en el organismo o ente examinará las pruebas presentadas así como las que de oficio hubiere ordenado evacuar y dictaminará acerca de la procedencia o no de la pensión solicitada”*, tal como lo dispone el artículo 28 del reglamento, por tanto, esa actuación queda sometida a la consideración de las instancias administrativas, debiendo observar los interesados lo dispuesto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en cuanto a los recursos administrativos que puede ejercer para agotar la vía administrativa de ser el caso, tales como los recursos de reconsideración y jerárquico o en su defecto acudir a la vía judicial para tutelar ese derecho constitucional.

Cabe destacar que esa solicitud caduca después de transcurrir seis (6) meses *“contados a partir de la fecha de fallecimiento del jubilado o del funcionario o empleado que para la fecha de su muerte llenare los requisitos*

*para hacerse acreedor a tal derecho*”, tal como lo indica el artículo 27 del reglamento comentado<sup>68</sup>, el cual corre contra cualquier interesado de la pensión de sobreviviente, no pudiendo prorrogarse por ninguna circunstancia.

Ahora bien, en caso que sea solicitado ese derecho dentro del lapso establecido en la ley y cumplido los requisitos que exige el marco normativo que regula esa materia genera un acto administrativo por el cual la Administración Pública le reconoce una pensión de sobreviviente deriva un derecho social, tal como está concebido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, incorporado en el artículo 80 del Capítulo V, referido a los “*Derechos Sociales y de las Familias*”, susceptible de protección por los mecanismos judiciales.

En resumen de todo lo antes mencionado, corresponderá a la administración verificar en cada caso en particular declarar la procedencia de la pensión de sobreviviente considerando la edad de los hijos e hijas como regla y la excepción la constituye una incapacidad física o intelectual de aquellos o que no estén cursando estudios regulares; en el caso del cónyuge, la edad obedece como regla y la excepción la incapacidad, mientras que la cónyuge no se le ha establecido ninguna condición, dicho análisis debe estar presidido de una solicitud efectuada por cualquiera de los interesados por ante la autoridad correspondiente dentro de un lapso de seis (6) meses el cual corre contra cualquier particular interesado no pudiendo prorrogarse por ninguna circunstancia y el cual comienza a partir del acaecimiento de la muerte del beneficiario del derecho de jubilación o llenare

---

<sup>68</sup> Reglamento de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios, Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, publicado en al Gaceta Oficial N° 36.618 de fecha 11 de enero de 1999.

los requisitos para hacerse acreedor de tal derecho, transcurrido ese lapso se produce la consecuencia jurídica de la caducidad.

### 3. CARACTERÍSTICAS DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE.

- a. Personalísima: Benefician al grupo familiar del *de cuius* que acredita su vínculo a los fines de percibir un derecho concebido en el sistema de seguridad social que pregona el artículo 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela concatenado con el artículo 80 *ejusdem* y administrado con el artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.
- b. Transmisible: Es un derecho que se transmite a los beneficiarios del causahabiente por disposición de la ley, en los cuales destacan el o la cónyuge o concubina y los hijos menores a catorce años y de dieciocho años si cursa estudios regulares o de cualquier edad en caso que la incapacidad sea permanente, parcial o temporal.
- c. Proporcional: Por mandato de la ley, se debe repartir en cantidades iguales de acuerdo al número de beneficiarios, es decir, entre cónyuge o concubina y los hijos o hijas reconocidos por el *de cuius*.
- d. Variabilidad: El monto de la pensión de sobreviviente puede ser revisada por la autoridad de la administración pública que la acordó, de acuerdo al último cargo desempeñado por el

causante o por consecuencia del ajuste al monto del salario mínimo que establezca el Ejecutivo Nacional.

- e. Reajutable: El monto de la pensión no puede ser menor al salario mínimo urbano, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 80 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela concatenado con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilación y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estatutos y de los Municipios.
- f. Como todo derecho constitucional, es susceptible de protección por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa.

#### 4. CESACIÓN DEL DERECHO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE

En líneas anteriores señalamos los requisitos para acordar el derecho a la pensión de sobreviviente por parte de la administración, ahora abordaremos el modo como cesa ese derecho, según lo dispuesto por el legislador en el artículo 18 de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, reformada en meses anteriores, cuyo tenor es el siguiente:

*“**Artículo 18.** Los derechos de los hijos (as) a la cuota correspondiente de pensión de sobreviviente cesarán cuando hubieren cumplido catorce (14) años, o dieciocho (18) años si fueren estudiantes, o cuando se emancipen o se recuperen de su incapacidad.*

*El viudo (a), concubino (a), beneficiario (a) de la pensión de sobreviviente, no perderá este derecho en caso de contraer nupcias o establecer una relación concubinaria. No se podrá recibir más de una pensión por este concepto”.*

Como puede observarse del artículo antes transcrito, contiene los motivos por los cuales cesa el derecho a la pensión de sobreviviente una vez que fue otorgada por la autoridad administrativas salvo la viuda o viudo, que no pierde dicho derecho aún contrayendo nupcias o cuando establezca una relación concubinaria respecto a la concubina o concubino, tales supuestos pasamos a mencionar en líneas siguientes.

El legislador nacional ha previsto en el primer supuesto, como un modo de extinguir ese derecho recae en los hijos e hijas del *de cujus* que hayan cumplido catorce (14) años o dieciocho (18) años, si fueren aún estudiantes, esa previsión legal de la edad podría entenderse a la luz del ordenamiento jurídico como una salvedad legal, para la edad de catorce (14) años ya que la Ley Orgánica del Trabajo en su artículo 247<sup>69</sup> y siguientes establece un régimen especial “*Del Trabajo de los Menores y de los Aprendices*”, dado que se permite la incorporación de los adolescentes al trabajo a partir de los catorce (14) años y esa manera cesan el derecho de percibir una proporción de la pensión de sobreviviente; los hijos del causante que tengan dieciocho (18) años, el artículo 18 del Código Civil<sup>70</sup> pregonna la mayoría de las personas se adquiere a esa edad, por tanto, cesa la razón de la pensión de sobreviviente por la mayoría, ya que el propósito de ese derecho es proveer una cantidad de dinero para destinarlo a su manutención o socorro.

---

<sup>69</sup> Ley Orgánica del Trabajo, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.152 de fecha 19 de junio de 1997.

<sup>70</sup> Código Civil venezolano, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 2990 de fecha 26 de Julio de 1982.

En cuanto, al segundo supuesto representado en este caso, por el emancipado, constituye una institución que proviene del derecho romano y que consiste en una acción que permite a una persona o a un grupo de personas acceder a un estado de autonomía por cese de la sujeción a alguna autoridad o potestad, de manera pues, esa persona al independizarse antes de cumplir los dieciocho (18) años, el Estado a través de sus órganos, entes o instituciones no están obligados al sostenimiento económico para su manutención por medio de la figura jurídica social de la pensión de sobreviviente, ya que aquella se la puede proveer por sus propios medios.

El tercer supuesto referido a que “*se recuperen de su incapacidad*”, es decir, a los hijos o hijas del causante o en su defecto el cónyuge varón que por tal motivo le fue reconocida la pensión de sobreviviente, de manera pues que el informe médico, como medio de prueba deben indicar el tipo de incapacidad que adolece el interesado, de esa manera la administración y los interesados darían cumpliendo a lo dispuesto en el artículo 28 del reglamento Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, que está referido a la sustanciación del expediente administrativo concerniente a la solicitud de la pensión de sobreviviente.

De manera pues, que esa incapacidad física puede oscilar entre incapacidad permanente, parcial y temporal, por tanto, consideramos que la norma comentada del reglamento se está refiriendo a la incapacidad temporal, ello en razón al menor grado de lesión física susceptible de superar en el tiempo, aunque en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, contempla el artículo 64 la “*discapacidad parcial, permanente, total permanente y gran discapacidad*”, las cuales ha debido definir el legislador a

los fines de mantener una uniformidad legal de vocablos y evitar confusión de un término legal y otro. En los casos de incapacidad intelectual grave o leve difícilmente pensamos que sea superada por la persona como ha establecido el legislador en su texto, ello en razón a los estudios médicos existentes.

Por último, señala la norma jurídica que trata la cesación de la pensión de sobreviviente, lo siguiente:

*“(Omissis).*

*El viudo (a), concubino (a), beneficiario (a) de la pensión de sobreviviente, no perderá este derecho en caso de contraer nupcias o establecer una relación concubinaria”.*

De la cita parcialmente transcrita debemos mencionar que dicho párrafo no tiene relación a las causales por las cuales cesa el pago de la pensión de sobreviviente, por el contrario, se le reconoce un derecho de pensión vitalicia para el viudo o viuda aún contrayendo nueva nupcias.

Ahora bien, tal como fue comentado en líneas anteriores cuando analizamos el artículo 16 de la Ley comentada, en cuanto a los beneficiarios se presenta una contradicción jurídica ya que el adolescente emancipado según el primer párrafo del artículo *supra* citado cesan los derechos de la pensión de sobreviviente, pero más adelante señala otra cosa distinta, como que el beneficiario o beneficiaria “*no perderá este derecho en caso de contraer nupcias o establecer una relación concubinaria*”, ante esa situación corresponderá a los tribunales correspondientes interpretar y aclarar el alcance de esa norma, ya que ello constituyó una reforma de ese artículo en particular de cuya redacción originaria no estaba concebido, la cual abordaremos más adelante.

Por último, debemos referirnos al último aparte del artículo 18 de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, referido a que “*No se podrá recibir más de una pensión por este concepto*”, la razón legal se justifica en el artículo 15 *ejusdem*, que versa sobre la pensión de sobreviviente, cuando señala en su parte final “*No se otorgará más de una pensión por mérito de un solo causante*”, aunado que dicho derecho social persigue el sustento económico y subsistencia de la persona o beneficiarios y no un provecho o ventaja individual que distorsione el sistema de pensión que nos estamos refiriendo.

## 5. ELEMENTOS DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE.

Tomando en consideración lo mencionado en líneas anteriores podemos indicar que la pensión de sobreviviente está presidida por elementos objetivo y subjetivo, según se explica a continuación:

### a. Elemento objetivo:

Como la pensión de sobreviviente se ocasiona por la muerte del beneficiario de la jubilación, es importante revisar los elementos objetivos que lo determinan, en este caso:

a.1 Tiempo de servicio: no es un requisito que debe cumplir los beneficiarios de la pensión de sobreviviente, este presupuesto legal lo debe



cumplir el funcionario o empleado público para que proceda el derecho a la jubilación ordinaria (25 años) prevista en el artículo 3 de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional de los Estados y de los Municipios, o de gracia (15 años), según el artículo 6 *ejusdem*.

b.1 Edad: Para el cónyuge hombre se exige ser mayor de 60 años, en caso que sea mujer no importa su edad, esa regla es aplicable para el concubino o concubina; mientras que los hijos o hijas del causante deberán ser menores de 14 años o inferior a 18 años, la excepción a esa regla es que se encuentren totalmente incapacitados, todo ello regulado en el artículo 16 de la Ley comentada.

c.1 Alícuota: La pensión de sobreviviente será igual al sesenta y cinco por ciento (75%) y cuyo monto total no podrá estar por debajo del salario mínimo urbano, tal como lo dispone el artículo 17 de la Ley estudiada.

b. Elemento subjetivo:

El elemento subjetivo integrado por los sujetos de la relación jurídica de la pensión de sobreviviente, en la que destacan el sujeto activo representado por la administración pública que debe realizar una prestación de hacer, en este caso, el pago de un monto que corresponda a la pensión.

b.1 Sujeto Activo: La Administración Pública, abarca la Nacional, Estatal y Municipal, así como los entes descentralizados de cada unos de

los mencionados o dicho de otra manera, los entes territoriales y no territoriales<sup>71</sup>.

b.2 Sujeto Pasivo: El sujeto pasivo que recae en los sujetos susceptibles de recibir dicho derecho, denominados por la ley como beneficiarios que comprende al cónyuge o la cónyuge, el concubino o la concubino, hijos e hijas y por nacer.

Ahora bien, señalado lo anterior es conveniente precisar uno de esos elementos, en este caso la alícuota del derecho a la jubilación que va a permitir determinar la pensión de sobreviviente, por ello, la proporción o alícuota porcentual representa el factor mediante la cual, la Administración Pública empleará para determinar el monto de la jubilación que le corresponde al funcionario público o empleado de la administración pública, esta se calcula al multiplicar los años de servicio dentro de la Administración por el coeficiente de 2,5 previsto en el artículo 9 de la ley *in comento*, para una mayor comprensión hemos realizado un cuadro comparativo de lo mencionado:

---

<sup>71</sup> El artículo 2 de 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 los Municipios, señala que quedan sometido a ese Régimen: Los Ministerios, Oficinas Centrales de la Presidencia y demás organismos de la Administración Central de la República, el Consejo Supremo Electoral *-hoy Consejo Nacional Electoral-*, El Consejo de la Judicatura – *hoy Dirección Ejecutiva de la Magistratura-*, La Contraloría General de la República, Los Estados y sus organismos descentralizados, Los Municipios y sus organismos descentralizados, los Institutos Autónomos y las Empresas cuya participación del Estado sea al menos el 50% de su capital, las Fundaciones del Estado, las personas jurídicas de derecho público con forma de sociedad anónima y demás entes descentralizados de la Administración Pública Nacional de los Estados y de los Municipios.

Edad		Años de Servicios	Coeficiente	Porcentaje de Jubilación
Mujer	Hombre			
55	60	25	2,5	62,50%
55	60	26	2,5	65,00%
55	60	27	2,5	67,50%
55	60	28	2,5	70,00%
55	60	29	2,5	72,50%
55	60	30	2,5	75,00%
55	60	31	2,5	77,50%
55	60	32	2,5	80,00%

Del cuadro precedente se puede observar el coeficiente máximo a emplear para determinar el monto que le corresponde percibir el jubilado tomando en cuenta por supuesto el sueldo devengado para la fecha que originó tal derecho o en su defecto el sueldo del último cargo desempeñado o su equivalente, a los fines de realizar los ajuste en dicho derecho.

Así las cosas, ilustramos con un ejemplo de un funcionario que cumplió 60 años de edad y prestó servicio en la función pública por 31 años en la administración cuyo salario ascendía a Bsf. 3.400,00, pues bien, de acuerdo a la tabla precedente por los años de servicios le corresponde aplicar una alícuota de 77,50% sobre el salario devengado. Debemos precisar, que la Administración Pública para declarar la jubilación como derecho social debe fijar el monto a percibir sobre la base del (i) promedio de los salarios percibidos por el funcionario público en los últimos veinticuatro (24) meses y (ii) en caso de ajuste del monto de la jubilación, el salario del cargo que ocupó antes su jubilación.

Ahora bien, tomando en consideración un salario promedio hipotético de Bsf. 3.000,00, el monto de la jubilación que resulta luego de aplicar la alícuota de 77,50% nos da como resultado la cifra de Bsf. 2.325,00, todos

ese datos deben estar contenido en el acto administrativo que declare la jubilación de esa persona, indicando los años de servicios, cargo que desempeñaba, etc.

Sobre la base de ese acto administrativo anterior, en caso que el jubilado fallezca, el derecho pasará a su cónyuge o concubina y sus hijos menores de dieciocho años o incapacitados por disposición del legislador, tal como lo prevé el artículo 17 de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilación y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estatutos y de los Municipios.

Por ello es importante, nuevamente ilustrar en gráfico la alícuota que le corresponde percibir los beneficiarios que conforman la estirpe de ese derecho de jubilación, ahora pensión de sobreviviente de acuerdo como lo indica el artículo 17 de la ley mencionada, lo que se detalla en el siguiente cuadro:

<b>Porcentaje de Jubilación</b>	<b>Alícuota pensión sobreviviente</b>
62,50%	75,00%
65,00%	75,00%
67,50%	75,00%
70,00%	75,00%
72,50%	75,00%
75,00%	75,00%
77,50%	75,00%
80,00%	75,00%

Ahora bien, tomando el caso hipotético antes referido, el causante de la jubilación percibía Bs f. 2.325,00 y aplicando la alícuota que regula el artículo 17 (pensión de sobreviviente) de la ley tantas veces comentada, que corresponde el sesenta y cinco por ciento (75%) nos da como resultado Bs f. 1.743,75 monto que está por encima al salario mínimo urbano establecido en el Decreto N° 8.167 fue publicado en la Gaceta Oficial N° 39.660 del 26 de abril de 2011, que indica que el salario a partir del mes de mayo de 2011, será de Bs f. 1.407,47.

En un segundo supuesto, en caso que el resultado estuviese por debajo del salario mínimo, el segundo aparte del artículo 17 de la ley comentada, señala que *“En ningún caso el monto total de la pensión de sobreviviente podrá ser inferior al salario mínimo nacional”*.

## 6. COMPARACIÓN DE LA LEY DEL ESTATUTO SOBRE EL RÉGIMEN DE JUBILACIÓN Y PENSIONES DE LOS FUNCIONARIOS O FUNCIONARIAS, EMPLEADOS O EMPLEADAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL, DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS CON LA LEY DE SEGURO SOCIAL .

En nuestro ordenamiento jurídico podemos comparar esta institución con la prevista en la Ley del Seguro Social que forma parte del sistema de seguridad social, la cual regula la pensión de sobreviviente en el artículo 32 y siguientes, y se causa por *“el fallecimiento de un beneficiario o beneficiaria de pensión de invalidez o vejez”* o que haya nacido el derecho para optar al beneficio de la pensión de invalidez o vejez por acreditar las cotizaciones necesarias que estipula la ley para el momento de su fallecimiento, en caso contrario, de no acreditar ese derecho con la totalidad de las cotizaciones, los

familiares tendrán derecho “a una indemnización única equivalente al diez por ciento (10%) de la suma de los salarios correspondiente a las cotizaciones que tenga acreditadas”, en número de cien cotizaciones en un período de cuatro años.

Los beneficiarios que establece la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, son idénticos a lo previsto en el artículo 33 de la Ley del Seguro Social, aunque las condiciones varían un poco, tales como: (i) incorporación de un lapso mínimo de convivencia de dos (2) años para la cónyuge o concubina mayor de cuarenta y cinco (45) años sin hijos e hijas, en el sistema que se le aplica a los funcionarios no prevé tiempo de convivencia y (ii) la cónyuge o concubina menor de cuarenta y cinco (45) años que no tuviere los dos años de convivencia “se le otorgará una suma igual a dos (2) anualidades de la pensión que le hubiere correspondido”, este tipo de beneficio en el otro sistema no lo previene, según reza el artículo 37 *ejusdem*.

Así las cosas, comentamos que la ley estudiada el monto de la pensión de sobreviviente será igual al setenta y cinco por ciento (75%) del monto percibido por el causante y no por debajo al salario mínimo urbano, mientras que el artículo 34 de la Ley del Seguro Social señala que no podrá ser menor al salario mínimo nacional, el cual será distribuido en partes iguales de acuerdo al número de beneficiarios.

En ese orden de ideas, en el régimen aplicado a los funcionarios o empleados de la Administración Pública, se produce la cesación cuando los hijos o hijas hayan cumplidos catorce años o dieciocho años, en tanto que el

artículo 35 de la Ley del Seguro Social menciona se reduce por el número de beneficiarios o se *“produzca el nacimiento del hijo póstumo o hija póstuma, se procederá de acuerdo con el artículo 34 [ejusdem]...”*.

El pago en el régimen de los funcionarios o empleados públicos se produce cuando la Administración haya declarado su reconocimiento mediante un acto administrativo con arreglo a la ley, a los hijos menores de catorce años o inferiores a los dieciocho, mientras que el artículo 36 de la Ley del Seguro Social menciona que es *“desde el día inmediatamente siguiente al del fallecimiento del o la causante”*.

La siguiente diferencia no está concebida en la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional de los Estados y de los Municipios, esto es, cuando el asegurado *“fallezca sin causar derecho a pensión de sobreviviente”* y no posea familia, tendrán derecho los familiares a una *“indemnización única equivalente al diez por ciento (10%)”* calculada sobre la base de los salarios correspondientes a las cotizaciones acreditadas, tal como lo establece en el artículo 37 de la Ley del Seguro Social, además *“una asignación funeraria, en las condiciones que fija el reglamento”*, según lo dispone el artículo 39 de la Ley del Seguro Social.

De todo lo antes indicado, podemos concluir que el régimen prestacional de pensión de sobreviviente en la Ley del Seguro Social la cónyuge o concubina menor de cuarenta y cinco (45) años sin derecho a pensión, esto significa, que el asegurado no alcanzó las setecientas cincuenta (750) cotizaciones mínimas, a través de ese sistema social, *“se le otorgará una suma igual a dos (2) anualidades de la pensión que le hubiere correspondido”* o que no posea familia, los familiares tendrán derecho a una *“indemnización única”* en la forma como se indicó en el párrafo anterior,

además da derecho a recibir “*una asignación funeraria, en las condiciones que fija el reglamento*”, tal como lo dispone el artículo 39 de la Ley del Seguro Social, siendo que este sistema se caracteriza por la acumulación de cotizaciones calculadas con base al salario que percibe el asegurado, mientras que el régimen que estamos estudiando se distingue por la acumulación de los años de servicios.

## 7. TUTELA JUDICIAL DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE.

La Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública de los Estados y de los Municipios, no estipula los mecanismos administrativos y judiciales que dispone el beneficiario de la pensión de sobreviviente para exigir y reclamar el cumplimiento a la Administración Pública la protección del derecho constitucional a la pensión de sobreviviente.

En ese sentido, debemos mencionar que el reglamento de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional de los Estados y de los Municipios<sup>72</sup>, prevé en los artículos 26, 27 y 28, el trámite, plazo para solicitar la pensión de sobreviviente y la autoridad competente que debe gestionarla.

El trámite consiste en una solicitud que debe ser presentada a la Administración Pública que acordó el derecho a la jubilación dentro del plazo

---

<sup>72</sup> Reglamento de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional de los Estados y de los Municipios, publicado en la Gaceta Oficial N° 36.618 de fecha 11 de enero de 1999.



de seis (6) meses, contado a partir desde la fecha de fallecimiento del causante de la pensión, dicha solicitud puede ser realizada por cualquiera de los interesados, quienes deberán probar ante la Administración que son los legítimos beneficiarios de la pensión de sobreviviente.

Si bien, esa solicitud requiere una etapa de sustanciación con elementos probatorios que pueden ser consignados a instancia de la parte interesada o de oficio, en este caso, debería aplicarse el procedimiento ordinario previsto en el artículo 47 y siguientes de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, tal como lo apunta Allan R. Brewer Carias en su obra *“El Derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”*<sup>73</sup>, por establecer esa ley con carácter general unos procedimientos que deben apegarse la Administración Pública en ausencia de una normativa especial, por tanto, a través del procedimiento ordinario se les permiten a los interesados ejercer adecuadamente su derecho a la defensa y obtener una respuesta satisfactoria o no, con arreglo a lo dispuesto en ese marco normativo adjetivo.

Cabe agregar, que el reglamento no establece lapso para decidir, debiendo en el mejor de los casos dictar una decisión la Administración Pública en un lapso no mayor de cuatro (4) meses como estipula el artículo 60 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sobre la procedencia o no del derecho de la pensión de sobreviviente a los beneficiarios, por constituir un derecho social que amerita una respuesta inmediata o mediata según la complejidad del caso.

---

<sup>73</sup> Brewer Carias, Allan R. *“El Derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”*, editorial jurídica venezolana, Colección Estudios Jurídicos N° 16, 1992, pág. 294.

En todo caso, de producirse una decisión favorable, desfavorable o no emitir ninguna decisión a la solicitud de la pensión de sobreviviente, se les abre a los interesados un abanico de acciones en el orden judicial a los fines de tutelar su derecho social, representado en este caso en la pensión antes mencionada, la cual pasamos a explicar de manera sucinta.

a. Vía ordinaria.

a.1) La Querrela Funcionarial: está acción judicial se encuentra prevista en la Ley de Estatuto de la Función<sup>74</sup>, específicamente en el artículo 92 y siguientes cuando “*consideren lesionados sus derechos por actos o hechos de los órganos o entes de la Administración Pública*”, con ocasión al derecho a la pensión de sobreviviente, en la que puede interponer la querrela funcionarial, ya que el derecho de jubilación por ser inmanente a los funcionarios públicos corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa en materia funcionarial su control por disposición de los artículos 1 y 3 *eiusdem*, y así lo ha apuntado la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando ha indicado que:

*“...observa este Juzgado (...) copia simple de la resolución (sic) mediante la cual se aprueba la pensión de sobreviviente de la querellante, donde evidencia que el porcentaje otorgado fue de 75% del monto de la jubilación del fallecido funcionario, derecho que se desprende de la relación funcionarial entre el mencionado ciudadano y el organismo querellado, la cual está evidentemente sometida al control de los Tribunales Superiores Contencioso Administrativos...”<sup>75</sup>.*

---

<sup>74</sup> Ley del Estatuto de la Función Pública, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.522 de fecha 06 de septiembre de 2002.

<sup>75</sup> Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, caso: Amparo de Jesús Viloria de Orsini, sentencia N° 2778 de fecha 23 de octubre de 2006.

De manera pues, que la querrela funcional constituye un medio procesal judicial que permite al beneficiario de una pensión de sobreviviente ir contra la administración a los efectos de determinar el reconocimiento de dicho derecho social cuando se verifiquen las circunstancias y requisitos previsto en la ley especial derivado de la relación funcional del causante con la Administración Pública.

a.2) El recurso de abstención: acción prevista en el numeral 3 del artículo 26 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia<sup>76</sup> contra los altos funcionarios señalados en el texto constitucional y demás autoridades, según lo mencionado en el numeral 3 del 65 de la novísima Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>77</sup>, cuando *“las autoridades administrativas se niegan a cumplir determinados actos a que estén obligados por Ley, recayendo, por tanto, sobre una omisión de esas autoridades para crear actos cuyos supuestos de hecho expresamente se encuentran regulados por el legislador”*<sup>78</sup>, en el reconocimiento de la pensión de sobreviviente cuando se verifique las circunstancias que exige la ley a los beneficiarios del causante.

De manera pues, esa acción permite a cualquier persona que sea beneficiario acudir a los órganos jurisdiccionales contencioso administrativo como un modo de ejercer su derecho constitucional al acceso a la justicia previsto en el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuando aquel ha elevado una solicitud concreta consagrada en una norma y la Administración *“no hubiere cumplido con el mandato legal de*

---

<sup>76</sup> Ley Orgánica del Tribunal de Supremo de Justicia, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.522 de fecha 1 de octubre de 2010.

<sup>77</sup> Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.451 de fecha 22 de junio de 2010.

<sup>78</sup> Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, Caso: Nancy Díaz de Martínez y otros vs Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, sentencia N° 1849 de fecha 14 de abril de 2005.

dar respuesta”<sup>79</sup> o como lo indica Miguel Ángel Torrealba Sánchez<sup>80</sup> en su obra “Manual de Contencioso Administrativo” trayendo a colación a la doctrina, en la que describe los elementos del “acto específico omitido” para recurrirlo por abstención, toda vez que:

“1) Debe ser de obligatorio cumplimiento para el órgano o ente omiso, conforme a la norma correspondiente; 2) Puede revestir –el acto que no se dictó- cualquier forma jurídica en que se manifieste la actividad del Estado; y 3) la carencia debe ser imputable a la Administración, por su abstención o negativa expresa”<sup>81</sup>.

Así tenemos, la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 6 de abril de 2004<sup>82</sup> y ratificada en sentencia de fecha 10 de marzo de 2006, en el caso Nicolás Molina Molina, que se refirió a este tipo de recurso judicial cuando señaló lo siguiente:

“...la Sala [considera] de que el recurso por abstención o carencia es un medio contencioso administrativo que puede –y debe- dar cabida a la pretensión de condena al cumplimiento de toda obligación administrativa incumplida, sin que se distinga si ésta es específica o genérica.

---

<sup>79</sup> Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, sentencia N° 1679 de fecha 14 de diciembre de 2000.

<sup>80</sup> Este autor, señala que el objeto del recurso “es la abstención o negativa de la Administración tácita o expresa, a cumplir el acto al cual esta obligado por ley. Debe tratarse de una obligación legal y concreta de decidir o de cumplir determinados actos, obligación que se define como aquellas prevista expresamente como consecuencia jurídica frente a un determinado supuesto de hecho y que encuentra su correlato en el derecho de un sujeto a que la Administración cumpla los actos a que está obligada” como sucede en el caso de acordar o no la pensión de sobreviviente cuando es solicitada por los beneficiarios del de *cujus*.

<sup>81</sup> Torrealba Sánchez, Miguel Ángel. “Manual de Contencioso Administrativo”, parte general, Editorial Texto, Caracas, 2006, pág. 313.

<sup>82</sup> Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Caso: Ana Beatriz Madrid, sentencia N° 547 de fecha 6 de abril de 2004.

*Asunto distinto es que el recurso por abstención sea un medio procesal no ya idóneo por su alcance, sino idóneo en tanto satisfaga con efectividad la pretensión procesal porque sea lo suficientemente breve y sumario para ello. Es evidente que la satisfacción de toda pretensión de condena y, en especial, la condena a actuación, exige prontitud y urgencia en la resolución judicial, a favor de la salvaguarda del derecho a la tutela judicial efectiva, bajo riesgo de que el sujeto lesionado pierda el interés procesal en el cumplimiento administrativo por el transcurso del tiempo<sup>83</sup>, (Corchetes y subrayado agregado).*

Ahora bien, en consonancia a lo que hemos mencionado en líneas anteriores, la pensión de sobreviviente constituye un derecho social consagrado en la Constitución, el cual puede ser acordado de oficio por la administración cuando tenga conocimiento del fallecimiento del beneficiario directo de un derecho a la jubilación o en su defecto, cuando sea solicitado por los familiares del *de cuius*, específicamente por el cónyuge y los hijos de aquel ante la administración, tal como lo dispone el artículo 15 de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios.

De manera pues, que ante el supuesto que los familiares soliciten a la administración el reconocimiento mediante un acto administrativo la pensión de sobreviviente que prevé el artículo antes mencionado y aquel no decida oportunamente, pueda ejercer el recurso de abstención, como mecanismo judicial o procedimiento breve a los fines de conducir “*a un pronunciamiento de la jurisdicción contencioso administrativa sobre la obligatoriedad para la Administración de producir un determinado acto o de realizar una actuación*”

---

<sup>83</sup> Extinta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, Caso Alfredo Yanucci contra Concejo Municipal del Distrito Sucre de fecha 28 de octubre de 1987.

*concreta en vista de un imperio (sic) legal expreso y específico, según demuestra el recurrente, ella se niega a cumplir*<sup>84</sup>.

b. Vía extraordinaria

La acción de amparo constitucional previsto en el artículo 27 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a los fines de garantizar el “*goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales*”<sup>85</sup>, representado en este caso por el derecho social constitucional de la pensión previsto en el artículo 80 *eiusdem*.

Así encontramos la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 5 de marzo de 2010, en la que reiteró un criterio jurídico de competencia asentado por esa Sala en fecha 8 de diciembre de 2000, para el conocimiento de la acción de amparo por violación de derechos y garantías constitucionales específicamente en materia de pensión señalando que:

*“(Omissis).*

*(...) la infracción constitucional se reputa que ocurre en el lugar donde se desmejora o lesiona la situación jurídica; es decir, en el lugar donde se concreta el efecto del acto, y conforme a lo explicado en este fallo, lo natural será acudir en amparo ante los Tribunales de Primera Instancia de dicho lugar, o los excepcionales del artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.*

---

<sup>84</sup> Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, caso: Ayarí Cormoto Assing, sentencia N° 697 de fecha 21 de mayo de 2002.

<sup>85</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de fecha 31 de marzo de 2000.

*Sin embargo, mientras no se dicten las leyes que regulen la jurisdicción constitucional o la contencioso-administrativa, y a pesar de la letra del artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el conocimiento de los amparos autónomos afines con la materia administrativa, corresponderá en primera instancia a los Tribunales Superiores con competencia en lo Contencioso Administrativo, que tengan competencia territorial en el lugar donde ocurrieron las infracciones constitucionales, a pesar de que no se trate de jueces de primera instancia”<sup>86</sup>, (Subrayado de esa Sala).*

Como puede observarse de la cita precedente, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia señaló que el competente para conocer la acción de amparo autónomo por infracción constitucional en materia administrativa corresponde a los Tribunales Superiores Contencioso Administrativos como primera instancia, con competencia territorial y en el lugar donde se suscitó el hecho o infracciones constitucionales.

Amen de lo anterior, debemos indicar que esa vía extraordinaria que acredita la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela como la acción de amparo constitucional, ha sido objeto de interpretación por esa misma Sala asentado que:

*“El amparo sólo procede cuando no existe un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional, pues el amparo no es supletorio ni sustitutivo ordinario ni extraordinario previsto en nuestro ordenamiento jurídico. El agraviado debe probar que no existen otras vías idóneas para*

---

<sup>86</sup> Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, caso: Jobina de Jesús Paredes de Correa, Nene Felipe Silva y Ana Pastora Álvarez de Reyes, sentencia N° 58 de fecha 05 del mes de marzo del 2010.

*tutelar su derecho, pues de no invocarse y demostrarse ese extremo, el amparo resulta inadmisibile”<sup>87</sup>.*

El criterio precedente ha sido pacífico y reiterado por la jurisprudencia patria, cuando ha señalado en sus fallos lo que a continuación se transcribe:

*“...es sabido y es criterio reiterado del Tribunal Supremo de Justicia que la acción de amparo sólo procede cuando no existan otros medios ordinarios procesales para subsanar el supuesto derecho constitucional violado, es decir cuando se hayan agotado otros recursos procesales pertinentes...”<sup>88</sup>, (Subrayado agregado).*

De manera pues, que nuestro máximo Tribunal a través de la Sala Constitucional ha establecido que mientras existan medios ordinarios, o sea, recursos procesales pertinentes para el reestablecimiento de los derechos y garantías constitucionales la acción de amparo no procede y así ha sido acogido por la jurisdicción contencioso administrativa, en la que ha declarado improcedente este tipo de acción *-extraordinaria-* por existir una vía ordinaria que restituya el derecho infringido, en este caso, el derecho constitucional de pensión, específicamente la pensión de sobreviviente.

No en vano de lo antes expuesto, según los criterios jurisprudenciales emitidos por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para el resguardo del derecho constitucional de la pensión de sobreviviente, queda supeditado a los medios o mecanismos judiciales ordinarios que se explicó en párrafos que anteceden.

---

<sup>87</sup> Pierre, Tapia. “Sala Constitucional, Sentencia de fecha 23-09-98, juicio José Romano de Freitas”: Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. Tomo 9, páginas. 33 y 34.

<sup>88</sup> Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, caso: Roderick Alejandro Muñoz Perozo, sentencia N° 1328 de fecha 2 de noviembre de 2000.



## CAPÍTULO IV

### 1. SITUACIÓN ACTUAL.

Ese derecho a la pensión de sobreviviente, tal como hemos comentado a lo largo de este estudio se encuentra regulado en la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.976 de fecha 24 de mayo de 2010 y su reglamento publicado en la Gaceta Oficial Ordinario N° 35.752 de fecha 13 de julio de 1995.

Cabe destacar que la derogada Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, publicada en la Gaceta Oficial N° 38.501 de fecha 16 de agosto de 2006, destacaba lo siguiente:

*“Artículos modificados: 17 y 18*

*Nuevo Contenido:*

*Artículo 17:*

*El monto de la pensión de sobreviviente será igual al setenta y cinco por ciento (75%) de la jubilación correspondiente y se distribuirá por partes iguales entre los beneficiarios.*

*En ningún caso el monto total de la pensión de sobreviviente podrá ser inferior al salario mínimo nacional.*

*El hijo (a) póstumo (a) concurrirá como beneficiario de la pensión a partir del primer día de su nacimiento.*

*Artículo 18:*

*Los derechos de los hijos (as) a la cuota correspondiente de pensión de sobreviviente cesarán cuando hubieren cumplido catorce (14) años, o dieciocho (18) años si fueren estudiantes, o cuando se emancipen o se recuperen de su incapacidad.*

*El viudo (a), concubino (a), beneficiario (a) de la pensión de sobreviviente, no perderá este derecho en caso de contraer nupcias o establecer una relación concubinaria. No se podrá recibir más de una pensión por este concepto”.*

De las normas jurídicas transcritas constituyen la reforma que fue objeto esa ley especial, podemos señalar que la misma estuvo orientada a garantizar lo dispuesto en el artículo 80 de la Constitución de 1999, cuando señala que *“Las pensiones (...) no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano”*, por tanto fue incluido un párrafo en el artículo 17 de la ley comentada que reza de la siguiente manera: *“En ningún caso el monto total de la pensión de sobreviviente podrá ser inferior al salario mínimo nacional”*.

Esa reforma evita en futuros casos que la pensión de sobreviviente este por debajo del salario mínimo urbano, ello en razón al sistema de remuneración de los funcionarios o empleados de la Administración Pública previsto en el Decreto N° 8168 de fecha 26 de abril de 2011<sup>89</sup>, que derogó el

---

<sup>89</sup> Sistema de Remuneraciones de las Empleadas y Empleados de la Administración Pública Nacional, publicada en la Gaceta Oficial Ordinaria N° 39.660 de fecha 26 de abril de 2011.

Decreto N° 6.054<sup>90</sup> de fecha 29 de abril de 2008, para un funcionario jubilado cuyo salario base de cálculo corresponde a Bsf. 2814.94 para el nivel 8, MIN I, debe percibir un monto de Bsf. 2.251.95 que representa el tope máximo de porcentaje, es decir, el ochenta por ciento (80%), según lo explicado *ut supra*, en caso de muerte de ese jubilado, la pensión de sobreviviente a percibir por los beneficiarios sería Bsf. 1.688,96, dicha cantidad está por encima al salario mínimo vigente para el año 2011-2012, según lo indicado en el Decreto N° 8167, publicado en la Gaceta Oficial N° 39.660 de fecha 26 de abril de 2011, tal como se especifica:

1 de mayo	1 de septiembre
Bs. 1.407,47	Bs. 1.548,21

Otra reforma trascendental, lo constituye la inclusión del párrafo “*El viudo (a), concubino (a), beneficiario (a) de la pensión de sobreviviente, no perderá este derecho en caso de contraer nupcias o establecer una relación concubinaria. No se podrá recibir más de una pensión por este concepto*”, en el artículo 18 de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios.

Esa innovación legislativa causa una contradicción legal tal como fue mencionado anteriormente, en el sentido que un beneficiario representado en este caso por un adolescente emancipado o emancipada, según la letra del legislador cesa el derecho a la pensión de sobreviviente, mientras que la inclusión a que hemos hecho referencia en el párrafo precedente se puede leer que no se perderá tal derecho, por tanto, como estaba redactado

---

<sup>90</sup> Escala de Sueldos para Cargos de las Funcionarias y Funcionarios Públicos de Carrera, aplicable al Sistema de Clasificación de Cargos que rige la Carrera Funcionarial de la Administración Pública Nacional, publicado en la Gaceta Oficial N° 38.921 de fecha 30 de abril de 2008.

originalmente en la ley reformada, esto es, “*Perderá igualmente el derecho a la pensión el cónyuge que contraiga nuevas nupcias o establezca vida concubinaria*”, respondía al propósito del derecho social de protección como la de socorrer la manutención económica del grupo familiar en la legislación derogada y como fue concebido en la legislación nacional del siglo XIX en la que se explicó el marco histórico y desarrollo de la institución de la pensión de sobreviviente.

De todo lo antes mencionado, podemos señalar que la situación actual de la pensión de sobreviviente como parte del sistema de seguridad social, el cual constituye un derecho constitucional, su ley especial reformada el 24 de mayo de 2010, que regula esa materia dentro de nuestro ordenamiento jurídico alcanza una homogeneidad con lo dispuesto por el constituyente en el artículo 80 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999, como lo es, que “*Las pensiones (...) no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano*”, por tanto, la ley asegura por medio de esa cantidad de dinero la supervivencia y la manutención del grupo familiar del *de cuius* que fue beneficiario de una jubilación y que da lugar a la pensión de sobreviviente.

## 2. ALGUNAS DECISIONES DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES, RESPECTO AL DERECHO A LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE.

La Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 1509 de fecha 21 de octubre de 2009, trajo a colación el criterio referido al derecho a la pensión de sobreviviente asentado por esa Sala en fecha 28 de julio de 2009, en la que indicó lo siguiente:

*“...La pensión de sobrevivientes constituye uno de los mecanismos para la consecución del objetivo de la seguridad social antes mencionado. La finalidad esencial de esta prestación social es la protección de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, de tal suerte que las personas que dependen económicamente del causante y que la ley les acuerda tal beneficio, puedan seguir atendiendo sus necesidades de subsistencia, sin que vean alterada la situación social y económica con que contaban en vida del pensionado o jubilado fallecido...”<sup>91</sup>,  
(Subrayado agregado).*

Por su parte la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de fecha 23 de octubre de 2006, señaló respecto a la pensión de sobreviviente lo siguiente:

*“...Tal pensión, al igual que el salario para el empleado activo, tiene un carácter alimentario, pues le permite al jubilado satisfacer sus necesidades básicas y las de sus dependientes, de allí que la pensión de sobreviviente tenga como objeto, como lo señaló el a quo, garantizar a la familia del funcionario fallecido una protección suficiente que le permita sobrellevar las circunstancias económicas una vez que el funcionario jubilado ha desaparecido...”<sup>92</sup>,  
(Subrayado agregado).*

Mientras el Juzgado Superior Tercero en lo Civil y Contencioso administrativo de la Región Capital en el fallo de fecha 26 de febrero de 2009, indicó respecto a esa institución que:

---

<sup>91</sup> Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, caso: “trabajadores pasivos de la empresa C.V.G. Carbones del Orinoco, C.A. (CARBONORCA)”, sentencia N° 1.131 de fecha 28 de julio de 2009.

<sup>92</sup> Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, caso: Amparo de Jesús Viloria de Orsini, sentencia N° 2778 de fecha 23 de octubre de 2006.

*“Ahora bien, al revisar la esencia de lo solicitado, se evidencia que la acción deriva de un derecho constitucional, como lo es la pensión de sobreviviente, derecho que garantiza la seguridad social...causada por el fallecimiento de su cónyuge...este Juzgado ordena al Director General de Administración de Recursos Humanos de la Gobernación del Estado Miranda, otorgar la pensión de sobreviviente al referido ciudadano (...), generada por el fallecimiento de quien en vida fuera su cónyuge”<sup>93</sup>, (Subrayado agregado).*

No obstante a lo anterior, queremos traer a colación varias sentencias proferidas por los órganos jurisdiccionales, mediante la cual han reconocido el derecho a la pensión de sobreviviente, sin atenerse a las previsiones contenida en la Ley del Estatuto Sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, lo que viene a constituir el marco jurídico para regular “*el derecho a la jubilación y pensión*” tal como lo menciona el texto del artículo 1 de esa ley.

La primera de esas sentencias, concedió la pensión de sobreviviente en razón que el beneficiario a la jubilación era merecedor de ese derecho antes de su muerte, sustentándose en una Cláusula de la Convención Colectiva que estaba vigente para ese momento y arribando al siguiente razonamiento:

*“...corresponde a este Tribunal analizar si el ciudadano ..., cumple con los requisitos establecidos en la Cláusula Vigésima Tercera de la Convención Colectiva aludida, la cual establece los requisitos*

---

<sup>93</sup> Juzgado Superior Tercero en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital. Caso: Germán Rodolfo Urbina Uzcategui, de fecha 26 de febrero de 2009.

para poder optar a la jubilación, encontrándose que el funcionario antes mencionado se encuentra (sic) dentro del supuesto establecido en el literal a.2 de la mencionada cláusula, por cuanto prestó servicio durante mas de veinte años y todos los cumplió en el Municipio Valencia. Siendo así, el ciudadano ... cumplía con los requisitos para obtener el beneficio a jubilación al momento de producirse su fallecimiento, en consecuencia la ciudadana querellante tiene el derecho a la pensión por cónyuge sobreviviente en los términos establecidos en los artículos 15, 16 y 17 de 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>94</sup>, (Subrayado agregado).

Con relación a la cita precedente se puede observar que la motiva del fallo señaló que el causante por haber prestado servicio a la administración municipal por un período de veinte (20) años en el Municipio, procedía la jubilación por el tiempo establecido en el literal “a” del numeral 2 la Convención Colectiva, por tanto al acaecer la muerte del beneficiario directo, la ciudadana querellante tenía derecho a la pensión sobreviviente, por ser la cónyuge en los términos establecidos en los artículos 15, 16 y 17 de 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, esto es contrario a lo dispuesto en el artículo 3 *ejusdem*, que pregona como tiempo mínimo de servicio veinticinco (25) años, aunado a que esa Convención podría infringir lo dispuesto en el artículo 147 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, referido a que

---

<sup>94</sup> El Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Centro Norte, caso: Dannys Castillo de Maldonado, sentencia N° 731 de fecha 22 de junio de 2005.

la ley nacional establecerá el régimen de jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos nacionales, estatales y municipales.

En virtud de ello, se podría considerar que ese Contrato Colectivo contiene cláusulas que quebranta el principio de la reserva legal, por establecer un tiempo menor para otorgar el derecho a la jubilación distinto al contemplado en la ley, ya que los requisitos o elementos, condiciones, excepciones, beneficiarios, etc., que forma parte del sistema de seguridad social corresponde regularlo el poder nacional mediante ley formal y así ha sido señalado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia de fecha 11 de mayo de 2000<sup>95</sup>, mediante la cual señaló que: “*el Texto Fundamental reservó expresamente a la Asamblea Nacional - artículo 156 numerales 22 y 32 -, la competencia para legislar sobre la materia de seguridad social, estableciendo de reserva legal toda regulación sobre dicha materia, incluyendo el régimen de jubilaciones y pensiones*”, criterio que ha sido pacífico y reiterado en sentencia de esa misma Sala, entre otras la de Glenys Maritza Méndez Macías de fecha 18 de mayo de 2010.

Adicionalmente, debemos agregar que el legislador nacional estableció en el artículo 27 de la Ley del Estatuto Sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, vigente para el momento que se dictó esa sentencia, que “Los regímenes de jubilaciones y pensiones establecidos a través de convenios o contratos colectivos seguirán en plena vigencia y en caso que sus beneficios sean inferiores a lo establecido en esta ley se equiparán a la misma...”, a pesar de ello, en la sentencia antepuso lo dispuesto en la Convención Colectiva y no la ley nacional, esto es, reconocer que el *de cuius*

---

<sup>95</sup> Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, caso: Procurador del Estado Lara, sentencia N° 359 de fecha 11 de mayo de 2000.



tenía derecho a una jubilación por prestar servicios por más de veinte (20) años, cuando la ley fija veinticinco (25) años como mínimo y como consecuencia de ese reconocimiento ordenó al querellado a pagar una suma de dinero por concepto de pensión de sobreviviente a la querellante en la forma como lo establece la ley *supra* mencionada.

En mérito de lo antes mencionado, la ley debe establecer las condiciones para otorgar la jubilación y pensión para el caso de los funcionarios o empleados de la administración pública, tal como reza el último aparte del artículo 147 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela “*La ley nacional establecerá el régimen de las jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos y funcionarias públicas nacionales, estatales y municipales*”, aunado que debemos recordar que la razón de regular esa materia en una ley nacional se deriva de la enmienda número 2 de la Constitución de 1961, explicada *ut supra*, por tanto, tomar en consideración un requisito de tiempo para otorgar ese derecho previsto en una Convención o Contrato Colectivo, que estén por debajo de la ley, estaría invadiendo la reserva legal que hemos hecho alusión en párrafos anteriores.

Otra sentencia que podría violar la ley que regula el derecho a la pensión de sobreviviente, fue la proferida por el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, en fecha 30 de julio 2009, mediante la cual resolvió otorgar al beneficiario el pago del 100% del monto que recibía el funcionario jubilado en vida, según la siguiente transcripción:

“La cláusula [Contratación Colectiva de Trabajo] establece que se debe otorgar al beneficiario de la pensión de sobreviviente el 100% de la jubilación correspondiente que venía disfrutando el funcionario fallecido, en el caso en que el odontólogo difunto

*estuviese jubilado, es decir, acuerda más que lo señalado en los artículos 16 y 17 de 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 que establece acordar en cuanto a la referida pensión el 75% de la jubilación correspondiente.*

*... el pago de la pensión de sobreviviente a favor de la ciudadana (...) no fue correctamente acordada y cancelada, pues en este caso no se aplicó la norma más favorable, razón por la cual este Tribunal declara procedente el reajuste de pensión de sobreviviente reclamada por la mencionada ciudadana... se ordena a la querellada ajustar la pensión de sobreviviente acordada a favor de la ciudadana MARÍA MAGDALENA QUINTERO DE BRACHO al 100% del monto que devengaba su legítimo cónyuge fallecido<sup>96</sup>, (Subrayado y corchetes agregados).*

Con relación al párrafo transcrito, la motiva de ese fallo viola el contenido del artículo 17 de la Ley del Estatuto Sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, cuando establece en la norma que “*El monto de la pensión de sobreviviente será igual al sesenta y cinco por ciento (75%) de la jubilación...*” y no el cien por ciento (100%) como fue indicado en la sentencia *supra* citada bajo el argumento que debía aplicarse la norma más favorable, es decir, la Cláusula contenida en una Contratación Colectiva de Trabajo, obviando el porcentaje máximo previsto en la ley.

---

<sup>96</sup> Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, caso: María Magdalena Quintero de Bracho en fecha 30 de julio de 2009.

La razón de ese porcentaje establecido en la ley para el sobreviviente, reside en la lógica que el beneficiario de ese derecho no fue el sujeto que prestó servicio a la Administración Pública por un lapso de tiempo de veinticinco (25) años ininterrumpidos, ni realizó las contribuciones para el financiamiento del sistema de seguridad social que prevé el artículo 66 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social concatenado con lo dispuesto en el artículo 22 de la ley que regula la pensión de sobreviviente, es decir, los presupuestos de cada derecho son distintos, por tanto, el legislador quiso diferenciar la jubilación que le corresponde por derecho al funcionario o empleado público de la pensión de sobreviviente para los beneficiarios estableciendo un porcentaje diferente y cuyo monto no podrá ser inferior al salario mínimo urbano.

Siguiendo con los razonamientos explanados por los órganos judiciales, respecto a la institución de la pensión de sobreviviente, encontramos otra sentencia dictada por el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Tránsito y Bancario de la Circunscripción Judicial del Estado Cojedes, acordó la pensión de sobreviviente para el hijo del causante de diecinueve (19) años amparándose en lo dispuesto en la Ley de la Juventud, obviando de esa manera la edad máxima de dieciocho (18) prevista en la Ley del Estatuto Sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, según la transcripción siguiente:

*“Es así como, podemos concluir que siendo el solicitante mayor de edad, pero encontrándose entre los parámetros de edad contenidos en el artículo 25 de la Ley de la Juventud, habiendo fallecido su padre quien conforme al artículo 15 de 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, al haber sido jubilado antes de la fecha de su deceso, quedando debidamente demostrada su filiación con el solicitante y que este cursa estudios actualmente, es por lo que considera quien aquí decide, que el solicitante .... identificado en actas, tiene derecho a gozar conforme a la Ley de la Extensión de Pensión de Sobreviviente, como beneficio que le otorga el Sistema de Seguridad Social, mientras se encuentre de hecho en los supuestos comprobados en actas, es decir, cursando estudios y con un máximo de edad de veintiocho (28) años, como requisitos concurrentes y concomitantes, ya que al no configurarse uno de ellos perderá tal derecho*<sup>97</sup>, (Subrayado agregado).

De lo antes transcrito, podemos señalar que el contenido de esa decisión se apartó de lo dispuesto en el artículo 18 de la ley comentada, toda vez que preceptúa que *“Los derechos de los hijos a la cuota correspondiente de pensión de sobreviviente cesará cuando hubieren cumplido catorce años, o dieciocho años...”*, esa consecuencia jurídica ha sido dispuesta para garantizar la manutención y supervivencia del beneficiario hasta no cumplir la mayoría, por tanto, cesaba el derecho de esa pensión por efecto de haber cumplido dieciocho (18) años, ya que así lo dispone la ley.

Vale decir, que la Ley Nacional de la Juventud<sup>98</sup>, dispone en su artículo 1, referido al objeto específicamente a *“regular y desarrollar los derechos de la juventud, a fin de otorgar a los jóvenes y las jóvenes las oportunidades para su pleno desarrollo hacia la vida adulta productiva, incluyendo garantías para su capacitación, primer empleo y su participación*

---

<sup>97</sup> Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Tránsito y Bancario de la Circunscripción Judicial del Estado Cojedes, Caso: Howard Howualdo Herrera Herrera, sentencia N° 1757, de fecha 3 de febrero 2009.

<sup>98</sup> Ley Nacional de la Juventud, publicada en la Gaceta Oficial Ordinaria N° 37404 de fecha 14 de marzo de 2002.

*en el proceso de desarrollo nacional mediante políticas públicas del Estado con la participación solidaria de la familia y de la sociedad*”, en modo alguno regula la materia de seguridad social, representado en este caso por el derecho de la pensión de sobreviviente, tal como lo indica el artículo 1 de la Ley del Estatuto Sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, que señala “*La presente ley regula el derecho a la jubilación y pensión...*” y es la norma que debe aplicarse por antonomasia, por tanto, el artículo 25 de la Ley *supra* indicada, tiene como propósito que “*Los jóvenes y las jóvenes tienen derecho a disfrutar plenamente de los beneficios que brinda el Sistema de Seguridad Social de conformidad con la ley*”, y de acuerdo aquella ley de seguridad social, para reconocer la pensión de sobreviviente, establece como límite de edad dieciocho (18) años.

De manera pues, que la Ley Nacional de la Juventud no guarda relación o conexión con la Ley del Estatuto Sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, en el sentido que está última constituye el régimen nacional que se aplica a los funcionarios o empleados de la Administración Pública, según lo dispuesto en el último aparte del artículo 147 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela *ut supra* explicado, por tanto, la variación de la edad debe ser producto de una modificación legislativa de ese instrumento legal y no por una equivocada aplicación de derecho que en modo alguno regula la materia de la pensión de sobreviviente, como se dictaminó en ese fallo para reconocer mediante una edad superior ese derecho, obviando la edad máxima establecida legalmente.

A diferencia de los criterios asentado en las sentencias que hemos transcrito en párrafos anteriores, traemos a colación otras dos (2) decisiones que están referidas al tema y se ajustan a la ley que regula la materia,

*“...se aprecia que el ciudadano ..., al momento de su fallecimiento tenía nueve (09) años, de servicio, en consecuencia el mismo no cumplía con lo preceptuado en el citado artículo [veinticinco (25) años de servicios], por tanto no procedía el derecho a la pensión de sobreviviente solicitada...[asimismo la] recurrente a lo largo del procedimiento señaló que en virtud de lo establecido Cláusula 51 de la IV Convención Colectiva de Trabajo del Estado Apure años 2000-2001, proceden a demandar la Pensión por Fallecimiento... De allí que, cualquier regulación jurídica al respecto debe ser a través de la respectiva ley especial que para tal materia se dicte; por lo que una normativa distinta a una ley emanada del órgano nacional deliberante tendría que ser considerada nula de nulidad absoluta, tal prohibición abarca incluso y como se señalara anteriormente en el cuerpo de este fallo, la posibilidad de regulación de esta especial materia de jubilaciones y pensiones a través de normas convencionales pactadas en acuerdos o convenciones colectivas”<sup>99</sup>, (Subrayado agregado).*

Con la anterior cita, pone de relieve que el causante no tenía el tiempo de servicio que establece el artículo 3 de la Ley del Estatuto Sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, esto es, veinticinco (25) años de servicios sino nueve (9) años, razón por la cual niega el reconocimiento de la jubilación ya que no ostentaba dicho derecho en vida y otra razón que no podemos dejar

---

<sup>99</sup> Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso-Administrativo y Agrario de la Circunscripción Judicial de la Región Sur, Caso: WBARDINO MARIA ROMERO ALVIA, sentencia N° 442, de fecha 13 de octubre de 2008.

de mencionar, que la querellante fundamentó su derecho con base a una disposición de una Cláusula contenida en una Convención Colectiva de Trabajo del Estado Apure años 2000-2001, que estableció el otorgamiento de *“una Pensión de Sobrevivencia (sic) a los menores hijos hasta alcanzar la mayoría de edad, en caso que cursen estudios universitarios, se prolongara hasta los veintitrés (23) años, una vez presentados los recaudos correspondientes”*, mandamiento considerado de nulidad absoluta ya que esa regulación debía provenir de una ley y no a través *“de normas convencionales pactadas en acuerdos o convenciones colectivas”* para normar la materia de jubilaciones y pensiones.

Por último, la decisión proferida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en la que menciona que la materia de jubilación y pensión de los funcionarios o empleados de la Administración Pública corresponde regularla el Poder Nacional y cualquier acto normativo que pretenda normar dicha materia debe considerarse inconstitucional y nulo en su totalidad, tal como transcribimos a continuación:

*“Corresponde a esta Sala pronunciarse sobre la acción de nulidad por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad interpuesta en contra de la normativa contenida en los artículos 26, 27, 28, 29, 30 y 31 de la ‘Ley de Seguridad Personal y Bienestar Social del Agente de Seguridad y Orden Público del Estado Táchira’, (...) esta Sala pasa a revisar las atribuciones y competencias que corresponden al Poder Estatal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 162 y 164 de la Constitución de 1999 (...) el artículo 162 numeral 1, antes transcrita, dentro de las atribuciones que posee el Consejo Legislativo está la de legislar sobre las materias de la competencia estatal, las cuales, a su vez, se encuentran expresamente establecidas en el citado artículo 164.*

Ahora bien, en la enumeración de las normas previstas en el referido artículo, no está la relativa a la materia de jubilaciones y pensiones de los empleados públicos pertenecientes a los Estados, ni tampoco puede entenderse que forma parte de la competencia residual, por cuanto, la misma ha sido atribuida al Poder Nacional. De tal manera que dentro de las competencias sobre las cuales puede legislar el Consejo Legislativo no se encuentra la de previsión y seguridad social (...) se evidencia que el órgano legislativo estatal dictó una Ley que tiene como objeto la regulación de aspectos referentes a la materia de previsión y seguridad social, cuya potestad exclusiva de legislar sobre dicha materia corresponde de manera expresa al Poder Legislativo Nacional (...) en virtud [del] control de la constitucionalidad de las actuaciones de los Poderes Públicos, y como máximo protector de la Constitución, considera que es su deber declarar la inconstitucionalidad del texto íntegro de la citada ley estatal y en consecuencia, anularla en su totalidad...<sup>100</sup>, (Subrayado agregado).

De lo antes citado, se puede observar que el sentenciador ha sido enfático que la materia de jubilación y pensión, tal como lo dispone el artículo 147 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela incumbe al Poder Nacional, de manera que los actos administrativos de efectos generales que regulen dicha materia y sean dictado por otros poderes con competencia legislativa *verbi gratia* Estadal y Municipal son considerados inconstitucionales por usurpación de competencia, según lo previsto en el artículo 138 del Texto Fundamental, y así fue indicado por esa Sala en la sentencia antes mencionada.

---

<sup>100</sup> Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, caso: Procuradora General del Estado Táchira, sentencia N° 835, de fecha 27 de julio de 2000.



En mérito de todo lo antes señalado, las decisiones de los distintos órganos judiciales que hemos citado en el presente estudio logramos apreciar aciertos y desaciertos a la comprensión, conocimiento e importancia de la institución de la pensión de sobreviviente prevista en la Ley del Estatuto Sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, la cual forma parte del sistema de seguridad social y se instituye actualmente como un derecho constitucional que pretende garantizar a los miembros de la familia del causante la manutención y sustento económico.

Ahora bien, resulta oportuno traer a colación una sentencia dictada por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en fecha 29 de julio de 2009, en la que se pronunció sobre la pensión de invalidez como derecho social debe extenderse a sus beneficiarios a través de la pensión de sobreviviente, según la cita que a continuación se transcribe:

*“...el artículo 23 del Reglamento de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias o Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios que la muerte de un beneficiario de una pensión de invalidez no causará pensión de sobrevivientes, hizo intrusión en un ámbito que es potestativo de la Ley, y que ésta -siéndole propio- no contempló, invadiendo así el Reglamento la reserva legal; y más aún, alterando el ‘espíritu, propósito y razón’ de la Ley.*

*(...). El beneficio de la pensión es un logro, cuyo objetivo es que su acreedor -que cesó involuntariamente en sus labores diarias de trabajo- mantenga la misma o una calidad de vida mayor de la que tenía, producto de los ingresos que provienen de la pensión,*

beneficio que debe ser extensivo a sus sobrevivientes, como sucede en los casos de jubilación .

(...) *La pensión de sobrevivientes constituye uno de los mecanismos para la consecución del objetivo de la seguridad social antes mencionado. La finalidad esencial de esta prestación social es la protección de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, de tal suerte que las personas que dependen económicamente del causante y que la ley les acuerda tal beneficio, puedan seguir atendiendo sus necesidades de subsistencia, sin que vean alterada la situación social y económica con que contaban en vida del pensionado o jubilado fallecido*<sup>101</sup>,  
(Subrayado agregado)

La sentencia antes citada, constituye un avance en lo que se refiere a la pensión de sobreviviente en nuestro ordenamiento jurídico como derecho a la seguridad social prevista en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, específicamente en reconocerla a los beneficiarios a través de una pensión de la persona que gozaba una pensión de invalidez, ya que el reglamento de la Ley del Estatuto Sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios así lo prohibía, pero la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, mediante ese fallo revirtió los efectos de una norma reglamentaria que impedía la extensión de ese derecho.

Sin duda alguna, el tema de la pensión de sobreviviente está adquiriendo una relevancia jurídica en nuestro ordenamiento, impulsado por la seguridad social.

---

<sup>101</sup> Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, caso: Hugo Medina, sentencia N° 1131 de fecha 29 de julio de 2009.

### 3. INSTRUMENTOS NORMATIVOS.

Dentro de los instrumentos normativos considerados en el presente trabajo, lo constituyen la Constitución de 1947 y 1953, en la que mencionaban en su texto que la competencia para regular la materia de seguridad social le correspondía Poder Nacional.

De igual forma, tenemos la Constitución de 1961, la cual señaló que correspondía al Poder Nacional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136, ordinal 24°, "*la legislación (...) previsión y seguridad sociales (...)*". Asimismo, dicho texto fundamental en el artículo 2 de la Enmienda N° 2 ordenaba al legislador a unificar en una Ley Orgánica, el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios y Empleados de la Administración Pública Nacional, Estadal y Municipal.

Ahora bien, bajo la vigencia de la Constitución 1961 (hoy derogada), se dictó la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.199 de fecha 30 de diciembre de 1997 y 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, publicada en la Gaceta Oficial N° 34.535 de fecha 21 de agosto de de 1990, que derogó la Ley de Pensiones del 20 de junio de 1928.

Posteriormente, el Ejecutivo Nacional dictó el Reglamento de 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, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial N° 35.752 de fecha 13 de julio de 1995.

Con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el año 1999, que derogó la Constitución de 1961, consagra en el artículo 80 *eiusdem*, el derecho social a la pensión y jubilación, en el cual destaca que el otorgamiento de ese derecho no podrá estar por debajo del salario mínimo urbano como también que ese régimen debe estar enmarcada dentro de un sistema de seguridad social, tal como lo previene el artículo 86 *eiusdem*, estableciéndose igualmente en el texto fundamental que esa competencia corresponde al Poder Nacional por disposición del numeral 22 del artículo 156, para dictar “*El régimen y organización del sistema de seguridad social*”.

Por tanto, con la reforma de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.472 de fecha 26 de junio de 2002, siendo derogada por la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.891 de fecha 31 de julio de 2008, en la que contempla el Régimen Prestacional de Pensiones otras Asignaciones Económicas, en cuanto a los términos, condiciones y alcance previsto en esa ley orgánica, así como las demás leyes especiales que regulan la materia.

Ahora bien, la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional de los Estados y de los Municipios, publicada en la Gaceta Oficial N° 38.501 del 16 de agosto de 2006, fue reformada para incorporar en el artículo 10, el tiempo laborado como obrero u obrera dentro de la Administración Pública y de esa manera no afectar el requisito exigido en la ley, en este caso, la antigüedad para el reconocimiento del derecho a la jubilación.

Posteriormente, se publica en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5976 de fecha 24 de mayo de 2010, la reforma de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional de los Estados y de los Municipios, en la que destaca la incorporación en el artículo 17 de ese instrumento legal, que el monto de la pensión de sobreviviente no podrá ser menor al salario mínimo urbano y se reconoce al hijo póstumo una proporción igual a los demás beneficiarios, por otro lado, en el artículo 18 *ejusdem* se incorpora un párrafo referido que el viudo, concubino o beneficiarios de la pensión de sobreviviente no perderán ese derecho en caso de contraer nupcias o mantener una relación concubinaría.

Todo ese conjunto de instrumentos jurídicos nos permitió apreciar la evolución que ha experimentado la pensión de sobreviviente como derecho a través del ordenamiento jurídico analizada y explicada en líneas precedentes.

## CONCLUSIONES

Que la pensión como institución tiene su origen en la Roma republicana, que consistió en un mecanismo de retiro de los soldados y militares luego de haber cumplido un tiempo de servicio dentro de la milicia romana por un período de veinticinco (25) años continuos, debiendo el Estado romano pagar una cantidad de dinero para su subsistencia y mantenimiento económico, luego con la entrada del siglo XIX, surgió en Alemania el tema del “*sistema de seguridad social*”, adoptado por España y posteriormente reconocido el 10 de diciembre de 1948 como derecho fundamentales por la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el año 1919, para todas las naciones, en la IX Conferencia Internacional Americana de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de fecha 16 de diciembre de 1966, Declaración Americana de derechos y deberes del hombre, en Bogotá 1948.

Que en caso de Venezuela, particularmente a raíz de la etapa independentista contra España, las autoridades nacionales mediante Decretos y Resoluciones instituyeron el reconocimiento de la pensión de sobreviviente para las familias por la pérdida de la figura del sostén de hogar recaída en el hombre, que se enroló en el ejercito patriótico y perdió su vida en batalla, en agradecimiento a ese esfuerzo valeroso por conquistar la libertad de la nación con su vida, el Estado a través de sus instituciones u órganos le asignó a su grupo familiar un monto para su alimentación y subsistencia, asimismo, una pensión para el militar lesionado en combate, ambas para la manutención y sobrevivencia del grupo familiar, esos actos administrativos, se desprenden los elementos que hoy recoge la ley que rige la materia y determinan la institución de la pensión de sobreviviente, tales

como la edad, tiempo de servicio, alícuota o porcentaje aplicar al salario base, requisitos que debe cumplir los familiares o beneficiarios, en cuanto edad y la forma de cesación de ese derecho.

Que en Venezuela, mediante su texto fundamental del año 1999, consagra un sistema de seguridad social previsto en el artículo 86 que abarca la salud y asegurar la protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida del empleo, desempleo, vejez, viudez, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social, mediante el sistema prestacional como *“el componente del Sistema de Seguridad Social que agrupa uno o más regímenes prestacionales”*, establecido en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social y consiste en *“...el conjunto de normas que regulan las prestaciones con las cuales se atenderán las contingencias, carácter, cuantía, duración y requisitos de acceso; las instituciones que las otorgará y gestionarán así como su financiamiento y funcionamiento”*, según reza el artículo 7 *ejusdem*, dentro del cual destaca el de pensiones y otras asignaciones, tal como lo menciona el artículo 64 de la ley orgánica *in comento* al señalar *“El Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas comprenderá las siguientes prestaciones: 1. pensiones de vejez o jubilación, discapacidad parcial, permanente, discapacidad total permanente, gran discapacidad, viudedad y orfandad (...)*”, tal prestación en el caso nuestro estudio se desarrolla en la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias. Empleados o Empleadas de la Administración Pública Nacional de los Estados y de los Municipios y su reglamento que regula la pensión de sobreviviente.

Que el sistema de seguridad social propio para los funcionarios o de empleados de la Administración Pública Nacional, fue previsto taxativamente en el artículo 2 de la Enmienda 2 de la Constitución de 1961 y con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, estatuye en el último aparte del artículo 147, que mediante la ley nacional establecerá el régimen de las jubilaciones y pensiones de esos funcionarios o empleados, toda vez que los Textos Fundamentales precedentes nada indicaban respecto al derecho a la seguridad social, como tampoco un régimen para la pensión de sobreviviente.

Que 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, estipula que la jubilación ordinaria procede por el cumplimiento de los veinticinco (25) años de servicios o la especial por el cumplimiento de un lapso de quince (15) años para los funcionarios y empleados, por las razones que justifiquen tal jubilación, mientras que la pensión se clasifica por la de incapacidad otorgada al funcionario o empleado, o la pensión de sobreviviente reconocida a los familiares del *de cuius*, representado en este caso por la cónyuge o el cónyuge o la concubina o el concubino, los hijos e hijas menores a catorce (14) años, los hijos e hijas inferiores a dieciocho (18) años, el hijo póstumo, por tanto, existe un régimen de exclusión de esos beneficiarios según la ley, mientras que el reglamento de esa ley en particular pregona que a falta de los beneficiarios directos, se otorgará la pensión de sobreviviente al padre o la madre sobreviviente y en caso de concurrir los dos, se repartirá en partes iguales.

Que la pensión de sobreviviente se causa por el fallecimiento del jubilado, por tanto, los beneficiarios interesados para el reconocimiento de dicho derecho deberán solicitarlo por ante la autoridad competente dentro de



un lapso de seis (6) meses, contados a partir del deceso del jubilado; en el caso que sea reconocida se pagará al grupo familiar el equivalente máximo del setenta y cinco por ciento (75%) calculado sobre el monto que estaba recibiendo el jubilado, repartido en partes iguales y que nunca podrá estar por debajo del salario mínimo. Además hay que agregar que el monto percibido por concepto de jubilación será distinto a la cantidad a recibir por los beneficiarios del causante, ello en razón a que el jubilado debe cumplir con el tiempo de servicio y edad para ser acreedor de la jubilación según el promedio de los últimos 24 salarios recibidos, mientras que los familiares no deben cumplir ese requisito, ya que la pensión no constituye *per se* en una continuación de la jubilación, sino una protección de la seguridad social.

Que el derecho a la pensión de sobreviviente es susceptible de protección por vía judicial, como derecho constitucional al acceso a la justicia, como lo prevé el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por tanto, los mecanismos judiciales son los previstos en la Ley del Estatuto de la Función Pública, a través de la querrela funcionarial, Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en este caso el recurso de abstención y el amparo constitucional previsto en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Que de los distintos fallos estudiados, de la jurisdicción contenciosa administrativa han establecido que la pensión de sobreviviente constituye uno de los mecanismos para la consecución del objetivo de la seguridad social, siendo éste de carácter constitucional, y tiene por finalidad primordial la protección social a la familia como núcleo fundamental de la sociedad y asegurar a través de ella la subsistencia y manutención del grupo familiar que no puede ser proveído por el beneficiario de la jubilación a causa de su

muerte, según lo prevenido en la ley que prescribe el mecanismo legal o reglas jurídicas para su reconocimiento, sin embargo, existen sentencias aisladas de esa jurisdicción que han reconocido la pensión de sobreviviente a los beneficiarios violando el marco legal que debe ajustarse en su decisión y han ordenado su otorgamiento, en razón a lo dispuesto en las Cláusulas de los Contratos de Convención Colectiva, siendo ello inconstitucional a juicio de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, ya que la regulación de los aspectos referentes a la materia de previsión y seguridad social, corresponde de manera expresa al Poder Legislativo Nacional, por tanto, se configura en una violación a la reserva legal prevenido el Constituyente en el artículo 147 (*régimen de la jubilaciones y pensiones*) de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como lo es, el establecimiento de los elementos que determinan ese derecho social mediante una ley formal.

Que de acuerdo a los instrumentos legales que rige la materia de pensión de sobreviviente, específicamente 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, ha logrado alcanzar avance significativo en materia de seguridad social, ello en razón, a la última reforma en el texto de esa ley, el 24 de mayo de 2010, en la que se incluyó que ningún monto a percibir por concepto de jubilación o pensión podrá estar por debajo del salario mínimo, situación que se equiparó a lo previsto en el artículo 80 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, evitando de esa manera lesiones al derecho constitucional de la pensión por efecto de la aplicación de la alícuota del setenta y cinco por ciento (75%) que le corresponde a los beneficiarios del salario que venía recibiendo del jubilado, cálculo que pudo estar por debajo de ese salario y se subsanó al ajustarlo a dicho monto.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Brewer Carias, Allan R. *“El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”*, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Estudios Jurídicos N° 16, 1992.
2. Bushnell, David. *“Simón Bolívar: hombre de Caracas proyecto de América”*, Buenos Aires, Biblos, 2002.
3. Cabanellas de Torres, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1979.
4. Cabanellas de Torres, Guillermo. *“Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”*, Tomo VI, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1989.
5. Código Civil venezolano, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 2990 de fecha 26 de Julio de 1982.
6. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, viernes 24 de marzo de 2000.
7. Constitución de 1961, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 662 de fecha 23 de enero de 1961.
8. El Nacional: Manual de Estilo. Caracas, 2001.
9. El Régimen Jurídico de la Función Pública en Venezuela, Homenaje a la Doctora Hidelgard Rondón de Sansón, FUNEDA, Caracas, 2003.
10. Enciclopedia Jurídica Opus, Tomo VI, Ediciones Libra, Caracas, 1995.
11. 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. Decreto N° 673, publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 3.574 de fecha 21 de junio de 1985.
12. Fiorini, Batolomé A., *“Derecho Administrativo”*, Tomo I, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995.
13. Goldsworthy, Adrian. *“El ejército romano”*, Akal, Grandes Temas, Madrid, 2005.

14. Instructivo que Establece las Normas que Regulan la Tramitación de las Jubilaciones Especiales para los Funcionarios y Empleados que Presten Servicio en la Administración Pública Nacional, Estatal, Municipal y para los Obreros Dependientes del Poder Público Nacional, publicado en la Gaceta Oficial Ordinario N° 38.323 del 28 de noviembre de 2005.
15. Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, años 1977 – 1992, “*Contencioso Funcionarial*”, FUNEDA, Caracas, 1994.
16. La Constitución y sus enmiendas, Editorial Jurídica Venezolana N° 4, Caracas, 1991.
17. Lares Martínez, Eloy. “*Manual de Derecho Administrativo*”, Tercera Edición, Universidad Central de Venezuela, 1975.
18. Ley de Carrera Administrativa, Gaceta Oficial N° 1.745, del 23 de mayo de 1975.
19. Ley de Pensiones Militares dictada por el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, Ley de Pensiones Militares del 24 de junio de 1891.
20. Ley de Pensiones para Ex-Presidentes de la República, Gaceta Oficial N° 27.619, del 15 de diciembre de 1964.
21. Ley de Reforma Parcial de la Ley del Seguro Social, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.976 de fecha 24 de mayo de 2010.
22. Ley del Estatuto de la Función Pública, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.522, de fecha 06 de septiembre de 2002.
23. 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, publicada en la Gaceta Oficial N° 34.535, de fecha 21 de agosto de 1990.
24. Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleadas de la Administración Pública de los Estados y los Municipios, publicada en la Gaceta Oficial Ordinaria N° 38.501, de fecha 16 de agosto de 2006.

25. Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Funcionarias, Empleados o Empleados de la Administración Pública de los Estados y los Municipios, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.976, de fecha 24 de mayo de 2010.
26. Ley Nacional de la Juventud, publicada en la Gaceta Oficial N° 37404, de fecha 14 de marzo de 2002.
27. Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.891, de fecha 31 de julio de 2008.
28. Ley Orgánica del Trabajo, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.152, de fecha 19 de junio de 1997.
29. Leyes y Decretos de Venezuela 1890 – 1891, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, N° 15, Caracas, 1990.
30. Leyes y Decretos de Venezuela 1928, “Decreto N° 16.465, Ley de Pensiones del 13 de julio de 1928”, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1993, página 351.
31. Leyes y Decretos de Venezuela, “Decreto N° 15.042, Ley de Pensiones del 10 de junio de 1925”, Tomo XLVIII, año 1925, Litografía del Comercio, Caracas, 1926, páginas 204 a la 209.
32. Leyes y Decretos de Venezuela, 1821 – 1828, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie República de Venezuela, N° 6, Caracas 1984.
33. Leyes y Decretos de Venezuela, 1830 – 1840, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie República de Venezuela, N° 1, Caracas 1982.
34. Leyes y Decretos de Venezuela, 1841 – 1850, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie República de Venezuela, N° 2, Caracas 1982.
35. Leyes y Decretos de Venezuela, 1913, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, N° 36, Caracas, 1993.
36. Mesa Lago, Carmelo. “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social”, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2004.

37. Nugent, Ricardo. *“La Seguridad Social: su historia y sus fuentes”*, Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Iztapalapa, Departamento de Economía, Revista de Economía y Administración, Números 14-15, México, 2007.
38. Pierre, Tapia. *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*. Tomo 9, 1998.
39. Ramírez & Garay, *“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, Caso: R. Peralta”* Jurisprudencia 1980, Tomo LXIX, Segundo Trimestre.
40. Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela, Tomo XLVIII, año 1925, litografía del comercio, Caracas, 1926. Decreto N° 15,042, Ley de Pensiones de 10 de junio de 1925.
41. Reforma Parcial del Reglamento 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. Decreto N° 3.208, publicado en la Gaceta Oficial N° 36.618, de fecha 11 de enero de 1999.
42. Reglamento de 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, publicado en la Gaceta Oficial N° 35.752, de fecha 13 de junio de 1995.
43. Reglamento de 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. Decreto N° 33.708, de fecha 30 de abril de 1987.
44. Reglamento de 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. Decreto N° 34.535, de fecha 21 de agosto de 1990.
45. Reglamento de 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. Decreto N° 36.618, de fecha 11 de enero de 1999.

46. Revista de Derecho Administrativo, Nros. 1–100, Civitas, Revista española, abril 1974 a diciembre de 1998.
47. Revista de Derecho Público, Jurisprudencia, N° 15, Julio-Septiembre de 1983, Editorial Jurídica venezolana.
48. Rodríguez, Hilda. “*Jubilaciones y Pensiones en la Administración Pública*”, Editorial Paredes, Caracas, 1994.
49. Rondón de Sansó, Hildegard. “El Sistema Contencioso Administrativo de la Carrera Administrativa”, Ediciones Magón, Caracas, 1974.
50. Rondón de Sansó, Hildegard. “*Régimen Jurídico de la Carrera Administrativa*”, Colección Estudios Jurídicos N° 32, Editorial Jurídica venezolana, 1986.
51. Sánchez Agesta, Luis. “*Orígenes de la Política Social en la España de la restauración*”, Revista de Derecho Político, N° 8, Madrid, 1981.
52. Sánchez Pantaleón, Nelly Zuleima, “*Técnicas y Metodología de la Investigación Jurídica*”, Livrosca, 3era. Edición, 2007.
53. Smith, Richard Edwin. “*Service in the Post-Marian Roman Army*”, Manchester University Press, 1961.
54. Torrealba Sánchez, Miguel Angel. “Manual de Contencioso Administrativo, parte general”, Editorial Texto, Caracas, 2006.