

## **SALA CONSTITUCIONAL**

### **MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR PEÑA TORRELLES**

En fecha 15 de febrero de 2000, la Sala Plena de este Tribunal Supremo de Justicia, remitió a esta Sala Constitucional el expediente contentivo de la acción de nulidad por inconstitucionalidad ejercida por el abogado JESÚS MARIA CORDERO GIUSTI, titular de la cédula de identidad No. 656.034, procediendo en su carácter de Procurador General del Estado Lara, según consta de nombramiento publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria del Estado Lara, No. 028, de fecha 15 de enero de 1996, facultado para este acto conforme al artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado Lara, contra “la Ley de Jubilaciones y Pensiones del Estado Lara”, sancionada en fecha 29 de diciembre de 1994, y promulgada en fecha 25 de marzo de 1997 por el ciudadano Presidente de la Asamblea Legislativa, ya que el entonces Gobernador de dicho Estado no la promulgó oportunamente, por lo que fue publicada en la Gaceta Oficial del Estado Lara Extraordinaria No. 320 de fecha 25 de marzo de 1997.

En fecha 08 de marzo de 2000, se dio cuenta en esta Sala Constitucional, del escrito y sus anexos, y se designó Ponente al Magistrado que con tal carácter suscribe el presente fallo.

Efectuada la lectura individual del expediente, para decidir se hacen las siguientes consideraciones.

## ANTECEDENTES

En fecha 3 de febrero de 1999, se dio cuenta ante al Corte en Pleno del escrito antes aludido junto con los anexos, y se acordó pasarlos al Juzgado de Sustanciación.

En fecha 18 de febrero de 1999, el Juzgado de Sustanciación admite la acción de nulidad en cuanto ha lugar en derecho, por cuanto el recurrente de conformidad con lo previsto en el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, solicitó que se dictara sentencia sin relación ni informes, por tratarse de un asunto de mero derecho, remite las actuaciones a la Corte en Pleno, a los fines de dictar la correspondiente decisión previa. En la misma fecha el Juzgado de Sustanciación una vez visto el escrito presentado en fecha 26 de enero de 1999, por el Procurador General del Estado Lara, mediante la cual solicitó que de conformidad con la “Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional (artículo 14); la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (artículo 51 y 52) y la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público (artículo 33)” se exonere del pago del arancel correspondiente, por cuanto efectivamente, las disposiciones antes citadas, otorgan a los Estados los mismos privilegios y prerrogativas fiscales y procesales de que goza la República, exonerándoles de impuestos y contribuciones, en razón de lo cual, el Juzgado ordenó librar los correspondientes oficios de notificación ordenados también en el auto de admisión del recurso de nulidad propuesto.

En fecha 10 de marzo de 1999, conforme lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia el Juzgado ordenó notificar al Fiscal General de la República de la demanda de nulidad por razones de inconstitucionalidad interpuesta por el Procurador General del Estado Lara.

El 27 de abril de 1999, se dio cuenta ante la Corte en Pleno y se designó Ponente al Magistrado Héctor Grisanti Luciani a los fines de decidir lo conducente acerca de la solicitud de trámite sin relación ni informes, por ser el asunto de mero derecho.

En fecha 28 de septiembre de 1999, la Sala Plena de la extinta Corte Suprema de Justicia consideró procedente la declaratoria de mero derecho, mas no así la de urgencia, la cual fue desestimada.

### **ALEGATOS DEL RECORRENTE**

El Procurador General del Estado Lara demandó la nulidad por inconstitucionalidad de la Ley de Jubilaciones y Pensiones del Estado Lara promulgada el 11 de marzo de 1997 por el ciudadano Presidente de la Asamblea Legislativa, y publicada el 25 de marzo de 1997, por considerar que infringió el ordinal 24 del artículo 136 de la Constitución de 1961, y el artículo 2 de la Enmienda Constitucional No. 2, (cuyos contenidos se mantiene incólumes en la vigente Constitución de 1999, en el numeral 32 del artículo 156, y en los artículos 147, y 148 respectivamente), incurriendo así en usurpación de funciones.

Señala que la ley impugnada establece en su artículo 1º, lo siguiente:

*“El objeto de la presente ley es el regular el régimen de jubilaciones y pensiones de los funcionarios y empleados que laboren en la rama ejecutiva y legislativa del Estado”;*

En su artículo 2º se preceptúa lo siguiente:

*“Todos los funcionarios y empleados del Estado Lara, con su sueldo fijo, gozarán del derecho de jubilación que señala esta ley, mediante el cumplimiento de los requisitos que se establecen y el tiempo de servicio que ella exija.*

*Los Legisladores que integran la Asamblea Legislativa del Estado Lara, gozarán del derecho a jubilación de los requisitos que en ella se exigen”.*

En su artículo 3º, se determina la forma en que puede ser acordada la jubilación de los Legisladores e igualmente se precisa que la referida jubilación puede ser obtenida por los que hayan:

*“ejercido en los cargos en los órganos de representación popular de la República, el Estado, los Municipios y las Parroquias durante dieciocho (18) años o más y tengan una edad superior a los cuarenta y cinco años (45) años, serán jubilados con el cien por ciento (100%) del último sueldo devengado”* .

Indica el Procurador General del Estado Lara que en los ordinales 2 y 3 del referido artículo se reitera, como requisito para la jubilación, el que los legisladores hayan cumplido las mencionadas funciones o cargos por un lapso entre doce y hasta dieciocho años y tener una edad superior a cuarenta y cinco años, siendo el monto de la jubilación, en estos casos, del 85% y 65% del último sueldo devengado.

En este orden de ideas, alegó el prenombrado funcionario para sostener su pedimento, que la Ley de Jubilaciones y Pensiones del Estado Lara no sólo es una ley inconstitucional, sino que introduce en su texto situaciones “perversas” y de inusitada gravedad para el patrimonio del Estado, ya que en primer lugar, dicha ley fija como tiempo laboral apto para acordarla el que haya transcurrido entre veinte (20) a treinta (30) años sin consideración a la edad del beneficiario (artículo 6º), lo que ha generado una proliferación de jubilaciones a temprana edad; en segundo lugar, los montos de las jubilaciones van desde un 85% del sueldo a un 100% cuando el período laboral es de 20 a 25 años o de 30 o más años, según la previsión del citado artículo 6º. En tercer lugar, alega que no se exigía a los futuros beneficiarios ninguna clase de cotización y que fue en la ley vigente donde se creó el *Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Estado Lara*, remitiéndose al reglamento tanto su estructura como sus atribuciones; y en vista de la inexistencia de tal reglamento, ha

recaído sobre el fisco regional todo el peso de las jubilaciones acordadas. En este sentido, continúa el recurrente alegando que los requisitos mínimos establecidos en la referida ley para la procedencia de la jubilación de los legisladores, está en contradicción con lo preceptuado en el artículo 7º de la *“Ley Orgánica sobre Emolumentos y Jubilaciones de Altos Funcionarios de las Entidades Federales y Municipales”* que exige, como requisito mínimo, el que los legisladores hayan cumplido, en el ejercicio de sus funciones, por lo menos cuatro (04) períodos, que como puede observarse también, la edad requerida a los legisladores se limita a que sea superior a 45 años, cuando la *“Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios y Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios”* exige 60 años para los hombres y 55 para las mujeres. Señala que, todo esto introduce elementos de ilegalidad a la Ley impugnada, ya que se coloca a los sujetos pasivos de dicha ley, en la disyuntiva de determinar cuál de las disposiciones legales se debe aplicar para la solución de cada caso concreto.

Por otra parte, alegó el Procurador General del Estado Lara, que el artículo 94 de la Constitución de 1961, preceptúa:

*“En forma progresiva se desarrollará un sistema de seguridad social tendente 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”.*

Argumenta, que esta previsión constitucional sobre el desarrollo de un sistema de seguridad social, se dejó a la competencia del Poder Nacional, lo cual está previsto en el

ordinal 24 del artículo 136 de la Constitución de 1961 (numeral 32 de la Constitución de 1999).

Indica el referido funcionario, que en fecha 18 de junio de 1986 se publicó en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 3.850 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 Municipios*” que se encuentra vigente, y que viene a cumplir la función, según criterio dominante, de la Ley Orgánica a que hace mención el artículo 2 de la Enmienda No. 2 de la Constitución de 1961, pues ella regula el derecho a la jubilación y pensión de los funcionarios y empleados públicos de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal. Que de las transcripciones de las normas constitucionales y legales que se han hecho, se reafirma la competencia nacional en materia de jubilaciones y pensiones, que como se sabe, forman parte de los principios sobre previsión y seguridad social, lo cual es reserva del Poder Público Nacional.

Finalmente, advierte el referido Procurador que en ninguna disposición de la Constitución del Estado Lara se faculta a la Asamblea Legislativa para legislar sobre materia de previsión social, lo que resulta acorde con las limitaciones que el parlamento regional tiene sobre esa materia, razón que obliga a concluir que cuando los legisladores regionales promulgaron la Ley de Jubilaciones y Pensiones del Estado Lara, invadieron competencias del Poder Público Nacional y se extralimitaron en sus facultades constitucionales y legales, y en este sentido también violaron el artículo 17 de la Constitución de 1961 (que se desarrolla en el artículo 164 de la Constitución de 1999), porque entre las competencias atribuidas a cada Estado no está la de legislar sobre la materia contenida en la ley impugnada.

## DE LA COMPETENCIA

En el presente caso, se ha ejercido acción de nulidad por razones de inconstitucionalidad, contra la Ley de Jubilaciones y Pensiones del Estado Lara, promulgada el 11 de marzo de 1997 y publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 320 de fecha 25 de marzo de 1997.

Observa esta Sala que, durante la vigencia de la Constitución de 1961, correspondía a la Corte en Pleno de la extinta Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo establecido en los artículos 215, ordinal 4º y 216 *eiusdem*, en concordancia con lo previsto en los artículos 42, ordinal 3º, 43 y 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la competencia para declarar la nulidad total o parcial de las leyes estatales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que colidieren con la Constitución.

Ahora bien, a raíz de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, se observa que tal competencia atribuida anteriormente a la Sala Plena, se encuentra actualmente asignada a esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia según lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 336 de la Carta Magna, el cual dispone que, es atribución de la Sala Constitucional, “*Declarar la nulidad total o parcial de las Constituciones y leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados y Municipios dictados en ejecución directa e inmediata de esta Constitución y que colidan con ella.*”(subrayado de la Sala).

En razón a lo anterior, esta Sala observa que en el caso planteado, el abogado accionante interpuso recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad de la Ley de Jubilaciones y Pensiones del Estado Lara. En consecuencia, esta Sala resulta competente para conocer del caso de autos. Así se decide.

## MOTIVACIÓN PARA DECIDIR

Las disposiciones previstas en el artículo 156, numerales 22 y 32, de la Constitución de 1999 establecen que:

“Artículo 156. Es de la competencia del Poder Público Nacional:

22. El régimen y organización del sistema de seguridad social.

(...)

32. La legislación en materia... (omissis)... del trabajo, previsión y seguridad sociales;...”

Asimismo, la norma contenida en el artículo 187, numeral 1, *eiusdem*, dispone que:

“Artículo 187. Corresponde a la Asamblea Nacional:

1. Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional.

(...)”

De acuerdo con las citadas disposiciones constitucionales, a la Asamblea Nacional en representación del Poder Nacional, le corresponde la potestad de legislar en materia de previsión y seguridad social, uno de cuyos aspectos es la jubilación del funcionario público. Y sobre esta base, las jubilaciones y pensiones de los funcionarios y empleados públicos, sean estos funcionarios de carrera o de elección; pertenecientes bien al Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ciudadano o Electoral, forman parte de los sistemas de previsión y seguridad social, materia ésta sobre la cual la Asamblea Nacional tiene potestad genérica de legislar por disposición expresa de las normas señaladas.

Por otro lado, el artículo 147 de la Carta Magna, en su tercer aparte reza:

“Artículo 147. Para la ocupación de cargos públicos de carácter remunerado es necesario que sus respectivos emolumentos estén previstos en el presupuesto correspondiente.

Las escalas de salarios en la Administración Pública se establecerán reglamentariamente conforme a la ley.,

La ley orgánica podrá establecer límites razonables a los emolumentos que devenguen los funcionarios públicos y funcionarias públicas municipales, estatales y nacionales.

**La ley nacional establecerá el régimen de las jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos y funcionarias públicas nacionales, estadales y municipales”.**( resaltado y subrayado de la Sala)

De allí que, con la disposición descrita el Constituyente reafirma su intención de unificar el régimen de jubilaciones y pensiones, no sólo de funcionarios y empleados de la Administración Nacional, sino a las demás personas públicas territoriales, como los Estados y los Municipios.

Por otra parte, estima esta Sala necesario puntualizar que de acuerdo con lo previsto en el artículo 162 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, no está dentro de las atribuciones del Consejo Legislativo (Asamblea Legislativa en la Constitución de 1961) legislar en materia de Seguridad Social, en este orden, dispone la aludida norma que:

Artículo 162:“ El Poder Legislativo se ejercerá en cada Estado por un Consejo Legislativo conformado por un número no mayor de quince ni menor de siete integrantes, quienes proporcionalmente representarán a la población del Estado y de los Municipios. El Concejo Legislativo tendrá las atribuciones siguientes:

- 1.Legislar sobre las materias de la competencia estadal.
- 2.Sancionar la Ley de Presupuesto del Estado.
- 3.Las demás que establezcan esta Constitución y la Ley.  
(omissis)...”

En efecto, tal como lo señalan las disposiciones precedentes, dentro de las atribuciones que posee el Consejo Legislativo está la de legislar sólo sobre las materias de la competencia estadal; por lo que está impedido hacerlo en materia de jubilaciones y pensiones de los empleados públicos pertenecientes a los Estados, pues -como se dijo- tal potestad le está conferida en forma expresa al Poder Nacional. De tal manera pues, que dentro de los asuntos sobre los cuales puede legislar el Consejo Legislativo no se encuentra la de previsión y seguridad social.

En el caso de autos se ha demandado la nulidad por inconstitucionalidad la “Ley de Jubilaciones y Pensiones del Estado Lara”, sancionada por el Presidente de la Asamblea Legislativa de dicho Estado, es decir, que el órgano legislativo estatal dictó una Ley sobre uno de los aspectos de la materia de previsión y seguridad social, cuya potestad genérica de legislar corresponde de manera expresa al Poder Legislativo Nacional, tanto en la Constitución de 1961 como en la de 1999, resultando en consecuencia, que la Asamblea Legislativa del Estado Lara invadió el ámbito de competencias del Poder Legislativo Nacional, incurriendo así en una usurpación de funciones, lo que lleva a esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia a declarar la inconstitucionalidad de la citada ley estatal y así se declara.

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto en el artículo 119 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se debe determinar los efectos en el tiempo de las decisiones anulatorias de normas. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha indicado que en tales casos, debe entenderse que produce sus efectos *ex tunc*, es decir, hacia el pasado. Así, en reciente sentencia con ocasión de decidir la solicitud de ejecución de un fallo que no había fijado los efectos en el tiempo de una sentencia anulatoria, se indicó:

“Ha sido señalado precedentemente que la sentencia anulatoria extinguió la norma por considerarla viciada, sin limitar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, los efectos de la anulación en el tiempo, en razón de lo cual, este efecto es *ex tunc*, es decir hacia el pasado; opera desde el momento mismo en que la norma fue dictada” (Sentencia de la Sala Político Administrativa del 11 de noviembre de 1999, caso Policarpo Rodríguez).

En el caso antes citado, si bien se dio efecto *ex tunc* al fallo anulatorio, la sentencia fijó los términos de la ejecución, es decir, los parámetros y el tiempo mediante los cuales los afectados por la norma anulada podían ejercer sus derechos.

En el caso de autos, esta Sala por razones de seguridad jurídica, para evitar un desequilibrio en la estructura de la administración pública estatal y la preservación de los intereses generales, así como en resguardo de los derechos de los beneficiados por la ley Estatal, fija los efectos *ex nunc*, es decir, a partir de la publicación de este fallo por la Secretaría de esta Sala Constitucional.

A tenor de lo dispuesto en los artículos 119 y 120 se ordena la publicación de este fallo en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Las declaratorias que anteceden no prejuzgan sobre la responsabilidad en que pudieren estar incurso los legisladores estatales al haber dictado una ley en flagrante usurpación de funciones del poder Legislativo Nacional.

### **DECISIÓN**

En virtud de las consideraciones expuestas, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley declara **CON LUGAR** la acción de nulidad por inconstitucionalidad interpuesta por el abogado JESÚS CORDERO GIUSTI, en su condición de Procurador General del Estado Lara, contra la Ley de Jubilaciones y Pensiones del Estado Lara, sancionada por la Asamblea Legislativa del mencionado Estado el 29 de diciembre de 1994, promulgada el 25 de marzo de 1997 y publicada en Gaceta Oficial del Estado Lara Extraordinaria No. 320 de la misma fecha. En consecuencia queda ANULADA la Ley de Jubilaciones y Pensiones del Estado Lara.

Se fijan los efectos de este fallo, a partir de la publicación del mismo por la Secretaría de esta Sala. En consecuencia, se dejan a salvo las jubilaciones y pensiones concedidas bajo la vigencia de esta Ley antes de esta fecha.

Se ordena la publicación del texto íntegro de este fallo en la Gaceta Oficial del Estado Lara.

Conforme a lo dispuesto por los artículos 119 y 120 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se ordena publicar de inmediato el presente fallo en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, con precisión en el sumario, del siguiente título “SENTENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA QUE ANULA LA LEY DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL ESTADO LARA, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO LARA N°. 320 DEL 25 DE MARZO DE 1997”.

Publíquese y regístrese. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas a los 11 días del mes de MAYO del año 2000.  
Años: 190° de la Independencia y 141° de la Federación.

El Presidente,

IVÁN RINCÓN URDANETA

El Vice-Presidente,

JESÚS EDUARDO CABRERA ROMERO

Magistrados,

HÉCTOR PEÑA TORRELLES  
Ponente

José M. Delgado Ocando

MOISÉS A. TROCONIS V.

El Secretario,

JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

HPT/ep

Exp. N°: 00-0859,