

SALA CONSTITUCIONAL
MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR PEÑA TORRELLES

En fecha 15 de febrero del año 2000, la Sala Plena de este Supremo Tribunal remitió a este Sala Constitucional el expediente contentivo del recurso de nulidad por inconstitucionalidad, interpuesto por el abogado ALEJANDRO ROMERO GAMERO, titular de la Cédula de Identidad número 2.259.606, inscrito en el Inpreabogado bajo el número 45.475, en su condición de Diputado de la Asamblea Legislativa del Estado Delta Amacuro, contra la Ley de Previsión Social de los Diputados de la Asamblea Legislativa del Estado Delta Amacuro, dictada por la Asamblea Legislativa de dicho Estado el 1º de julio de 1995, por considerar que la mencionada ley, viola lo contemplado en el artículo 136 ordinal 24º de la Constitución de 1961, y lo dispuesto en el artículo 2 de la Enmienda N° 2 *eiusdem*.

El 03 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. En la misma fecha, esta Sala acordó practicar las notificaciones de los interesados en el presente juicio.

En fecha 13 de marzo de 2000, se acordó librar los oficios de notificación a los ciudadanos Fiscal General de la República, Presidente de la Comisión Legislativa Nacional, Presidente de la Asamblea Legislativa del Estado Delta Amacuro y al ciudadano recurrente Alejandro Romero Gamero.

Realizado el estudio individual del expediente se pasa a dictar sentencia, previas las siguientes consideraciones.

ANTECEDENTES

El 14 de diciembre de 1998 el abogado Alejandro Romero Gamero, actuando en su condición de Diputado de la Asamblea Legislativa del Estado Delta Amacuro, interpuso ante la Sala Plena de la entonces Corte Suprema de Justicia, recurso de nulidad por inconstitucionalidad, contra la Ley de Previsión Social de los Diputados de la Asamblea Legislativa del Estado Delta Amacuro, dictada por la Asamblea Legislativa de dicho Estado el 1º de julio de 1995, por considerar que la mencionada ley, viola lo contemplado en el artículo 136 ordinal 24º de la Constitución de 1961, y lo dispuesto en el artículo 2 de la Enmienda N° 2 *eiusdem*.

En fecha 15 de diciembre de 1998 se dio cuenta ante la entonces Corte Suprema de Justicia en Sala Plena del mencionado escrito y sus anexos, acordándose pasarlos al Juzgado de Sustanciación, a los fines de que éste se pronunciara sobre la admisión del recurso interpuesto.

El 14 de enero de 1999 el Juzgado de Sustanciación admitió el recurso de nulidad en cuanto ha lugar en derecho, y de conformidad con lo establecido en el artículo 116 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ordenó practicar las notificaciones de los ciudadanos Presidente de la Asamblea Legislativa del Estado Delta Amacuro y del Fiscal General de la República, igualmente ordenó notificar a los interesados mediante cartel. Asimismo, en virtud de que el recurrente de conformidad con lo previsto en el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, solicitó la reducción de lapsos por tratarse de un asunto urgente y de mero derecho, ordenó que una vez efectuadas las

notificaciones se remitiesen las actuaciones a la Corte en Pleno, a los fines de que esta dictase la decisión correspondiente.

En fecha 16 de marzo de 1999 se dio cuenta a la Corte en Pleno y se designó Ponente al Magistrado Héctor Paradisi León, a los fines de decidir sobre la solicitud de trámite de urgencia y de mero derecho.

El 20 de julio de 1999, la Sala Plena de la entonces Corte Suprema de Justicia declaró procedente la declaratoria de mero derecho.

En fecha 27 de julio de 1999 se designó Ponente en el presente juicio al Magistrado Héctor Grisanti Luciani, y se fijó el quinto día de despacho siguiente para comenzar la relación de la causa.

El 05 de agosto de 1999 comenzó la relación de la causa y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se fijó el acto de informes, el cual tendría lugar el primer día hábil siguiente una vez transcurridos quince (15) días continuos contados a partir de la referida fecha.

El 21 de septiembre de 1999, día fijado para que tuviera lugar el acto de informes, se dejó constancia que las partes no comparecieron.

ALEGATOS DEL RECORRENTE

El ciudadano Alejandro Romero Gamero solicitó se declare la nulidad por inconstitucionalidad de la Ley de Previsión Social de los Diputados de la Asamblea Legislativa del Estado Delta Amacuro, sancionada por la Asamblea Legislativa de dicho Estado el 1º de julio de 1995, por considerar que la misma infringe el artículo 136 ordinal 24º y el artículo N° 2 de la Enmienda Constitucional N° 2 de la Constitución de 1961 (cuyos contenidos se mantienen incólumes en la vigente Constitución de 1999, en sus artículos 156 numeral 32, 147 y 148 respectivamente), e igualmente solicitó se declaren

nulas todas las jubilaciones aprobadas por la entonces Asamblea Legislativa del Estado Delta Amacuro hasta la presente fecha. Fundamentó su pretensión de nulidad argumentando lo siguiente:

Señaló en primer lugar, que la entonces Asamblea Legislativa del Estado Delta Amacuro sancionó en fecha 1° de julio de 1995, la Ley de Previsión Social de los Diputados de la Asamblea Legislativa de dicho Estado, en la cual se establece el derecho a la jubilación de los parlamentarios, los requisitos de procedencia de dicho beneficio, la facultad de la Asamblea Legislativa para acordarla y proceder a los respectivos actos de ejecución, el monto de las pensiones, el cómputo acumulado de la antigüedad en servicios prestados; en fin, dicho instrumento legal contiene el régimen especial de las jubilaciones aplicables a los Diputados del Poder Legislativo estatal.

Igualmente, indicó el recurrente que la ley impugnada viola la reserva legal, en virtud de que el artículo 17 de la Constitución de 1961, el cual enumera las materias que comprenden el ámbito de competencia de los Estados, no le otorga la competencia a la Asamblea Legislativa del Estado Delta Amacuro, a legislar sobre la materia relativa a la previsión y seguridad sociales, ya que la misma está reservada al Poder Nacional de conformidad con lo establecido en el artículo 136 ordinal 24° *eiusdem*.

Por otra parte alegó el recurrente que la ley impugnada violó la reserva legal específica consagrada en el artículo 2° de la Enmienda N° 2 de la Constitución de 1961, el cual atribuye a una Ley Orgánica la regulación sobre jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos, la cual debe ser elaborada por el Congreso Nacional.

Asimismo señaló el accionante que el entonces Congreso de la República de Venezuela, haciendo uso de la reserva legal establecida en el artículo 136 ordinal 24° y en el artículo 2° de la Enmienda N° 2 de la Constitución de 1961, dictó 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", a la cual, aún no habiéndosele dado el carácter de Ley Orgánica tal como lo señalaba el artículo N° 2 de la referida Enmienda constitucional, tal situación no despoja a la mencionada ley de validez, eficacia y carácter vinculante en la materia desde su entrada en vigencia.

Por otra parte, alegó el recurrente, que el artículo 20 en sus ordinales 1° y 4° de la Constitución de 1961, disponen:

*"Son atribuciones de la Asamblea Legislativa:
1°- Legislar sobre las materias de la competencia estatal;
(omissis)
4°- Las demás que le atribuyan las leyes".*

Igualmente indicó que el artículo 17 en sus ordinales 1°, 6° y 7° de la Constitución de 1961, preceptúan:

*"Es de la competencia de cada Estado:
1°- La organización de sus poderes públicos, en conformidad con esta Constitución;
(omissis)
6°- Las materias que le sean atribuidas de acuerdo con el artículo 137;
7°- Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal".*

Expresó que de conformidad con las normas constitucionales antes citadas, es el propio Texto Fundamental el que determina el límite de las potestades de cada uno de los Estados y en consecuencia, legitima sus actuaciones, y es por ello que "las Asambleas Legislativas de los Estados no tienen facultad originaria para dictar leyes en materia de previsión y seguridad sociales".

Por último señaló el recurrente que "la única manera de que las Asambleas Legislativas legislen en la materia relativa a la previsión y seguridad sociales, es que el

Poder Nacional transfiriera la competencia a los Estados de conformidad con lo establecido en el artículo 137 de la Constitución de 1961, o que una ley nacional, una vez prevista la legislación base, permita a dichos Cuerpos Legisladores establecer requisitos especiales de edad, tiempo de servicio o cualquier otro aspecto permitido por la ley base".

DE LA COMPETENCIA

En el presente caso, se ha ejercido un recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad contra la Ley de Previsión Social de los Diputados de la Asamblea Legislativa del Estado Delta Amacuro, sancionada por la Asamblea Legislativa del referido Estado, en fecha 1° de julio de 1995.

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

Ahora bien, con 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 artículo 336 numeral 2 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 de 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 Previsión Social de los Diputados de la Asamblea Legislativa del Estado Delta Amacuro. En consecuencia, esta Sala Constitucional resulta competente para conocer del caso de autos. Así se decide.

MOTIVACIÓN PARA DECIDIR

Esta Sala Constitucional para decidir sobre el recurso de nulidad por inconstitucionalidad interpuesto observa que:

La Constitución de 1961, disponía en el artículo 136 ordinal 24º que era de la competencia exclusiva del Poder Nacional, legislar sobre la materia relativa a la “previsión y seguridad sociales”. Igualmente el artículo 2º de la Enmienda Nº 2 *eiusdem* establecía lo siguiente:

“Artículo 2. El beneficio de jubilación o de pensión se regulará en una ley orgánica a la cual se someterán todos los funcionarios o empleados públicos al servicio de la Administración Central o Descentralizada de la República, de los Estados o de los Municipios (...)”.

Del análisis de las disposiciones constitucionales antes señaladas se desprende que el constituyente de 1961, reservó expresamente al Poder Legislativo Nacional (Congreso de la República para ese entonces), legislar sobre la materia de seguridad social, en la cual se incluye lo relativo al beneficio de jubilación de los funcionarios o empleados públicos, al servicio de la Nación, de los Estados y de los Municipios; además de ello, el artículo 17 de la Constitución de 1961, el cual establecía las atribuciones de los Estados, no le asignaba competencia a éstos para legislar en dicha materia.

Por otra parte, las disposiciones previstas en el artículo 156, numerales 22 y 32, de la Constitución de 1999 establecen lo siguiente:

“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. 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 éstos 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 exclusiva de legislar por disposición expresa de las normas constitucionales 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, estadales 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 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 de 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 de ideas, 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 de 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 de la “Ley de Previsión Social de los Diputados de la Asamblea Legislativa del Estado Delta Amacuro”, dictada por la Asamblea Legislativa de dicho Estado el 1º de julio de 1995, 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 exclusiva 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 Delta Amacuro 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, solicitó el recurrente que se declarase la nulidad de todas las jubilaciones otorgadas por la Asamblea Legislativa del Estado Delta Amacuro "hasta la presente fecha".

En tal sentido, esta Sala Constitucional, de acuerdo con lo previsto en el artículo 119 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, debe determinar los efectos en el tiempo de las decisiones anulatorias de normas. En este sentido, la jurisprudencia de la entonces Corte Suprema de Justicia, indicó que en tales casos, debe entenderse que produce efectos *ex tunc*, es decir, hacia el pasado. Así en sentencia dictada con ocasión de decidir la solicitud de ejecución de un fallo que no había fijado los efectos en el tiempo de una sentencia anulatoria, 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, dado que la ley estatal fue declarada inconstitucional por usurpación de las funciones del Poder Legislativo Nacional por parte de los legisladores estatales para beneficiarse a sí mismos, esta Sala fija los efectos del fallo anulatorio *ex tunc*, es decir, hacia el pasado, desde el mismo momento en que fue dictada la Ley de Previsión Social de los Diputados de la Asamblea Legislativa del Estado Delta Amacuro, en razón de lo cual esta Sala Constitucional declara que son nulas todas las jubilaciones y pensiones concedidas a los Diputados de la Asamblea Legislativa del referido Estado bajo la vigencia de la Ley anulada.

A tenor de lo dispuesto en los artículos 119 y 120 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se ordena la publicación de esta sentencia en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Las declaratorias que anteceden no prejuzgan sobre la responsabilidad civil o penal en que pudieran estar incurso los legisladores estatales al haber dictado una ley en flagrante usurpación de funciones del Poder Legislativo Nacional y violado de esta manera el principio de reserva legal contenido en la Constitución.

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:

1. 1. **CON LUGAR** la acción de nulidad por inconstitucionalidad interpuesta por el abogado ALEJANDRO ROMERO GAMERO, contra la Ley de Previsión Social de los Diputados de la Asamblea Legislativa del Estado Delta Amacuro, dictada por la Asamblea Legislativa de dicho Estado el 1º de julio de 1995. En consecuencia, queda **ANULADA** la Ley de Previsión Social de los Diputados de la Asamblea Legislativa del Estado Delta Amacuro.
2. 2. Se fijan los efectos de este fallo con carácter *ex tunc*, es decir, a partir de la entrada en vigencia de la Ley referida y, se **ANULAN** todas las pensiones y jubilaciones concedidas bajo la vigencia de esta Ley.
3. 3. 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 PREVISIÓN SOCIAL DE LOS DIPUTADOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL ESTADO DELTA AMACURO, DICTADA POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE DICHO ESTADO EL 1º DE JULIO DE 1995”.
4. 4. Igualmente publíquese el presente fallo en la Gaceta Estatal del Estado Delta Amacuro.

Publíquese, regístrese y comuníquese. 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 1 días del mes de junio del año 2000. Años: 190° de la Independencia y 141° de la Federación.

El Presidente,

IVÁN RINCÓN URDANETA

El Vicepresidente,

JESÚS EDUARDO CABRERA ROMERO

Magistrados,

HÉCTOR PEÑA TORRELLES
Ponente

JOSÉ M. DELGADO OCANDO

MOISÉS A. TROCONIS VILLARREAL

El Secretario,

JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

HPT/jam
Exp. N°: 00-0841

