

---

## **BOLETÍN INFORMATIVO\***

---

### **SENTENCIA**

#### **SALA CONSTITUCIONAL**

#### **TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA**

#### **CONTROL PREVIO DE LA CONSTITUCIONALIDAD**

En fecha 28 de abril de 2016, la Sala Constitucional el Tribunal Supremo de Justicia, con ponencia conjunta, expediente número 16-0363, dictó sentencia número 327, en el procedimiento seguido a solicitud del Presidente de la República, sobre la valoración de la constitucionalidad de la Ley de Bono para Alimentación y Medicinas a Pensionados y Jubilados que fue sancionada por la Asamblea Nacional el pasado 30 de marzo de 2016, en la cual reconoce que “dicha Ley cumple los parámetros de constitucionalidad y que su entrada en vigencia está supeditada al cumplimiento, por parte de la Asamblea Nacional, del extremo necesario relativo a la viabilidad económica que permita garantizar el cumplimiento de la finalidad social que involucra tal ley”

La Sala estableció:

#### **“IV**

#### **CONSIDERACIONES PARA DECIDIR**

(...)

...En razón de lo antes expuesto, debe determinarse, con la urgencia del caso, especialmente determinada por la situación actual de emergencia económica, la fuente de financiamiento (que pudiera provenir, por ejemplo, de fondos obtenidos por vía tributaria de las personas jurídicas de derecho privado con mayor capacidad contributiva y responsabilidad social, e, inclusive, del posible incremento del aporte patronal al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, en armonía a lo previsto en los artículos 133 y 135 constitucionales, entre otras), de acuerdo al principio de colaboración entre poderes públicos (artículo 136 constitucional), así como también para que se realice el correspondiente acuerdo presupuestario dentro del menor tiempo posible, para que sea oportunamente garantizada la expectativa legítima generada a los jubilados y pensionados; lo cual no obsta que, en caso de estimarlo pertinente, el Presidente de la República, a través de su potestad normativa ordinaria o extraordinaria, dicte las normas a que haya lugar para ser efectiva la garantía de los derechos fundamentales. Así se declara.

Es así como valores superiores del modelo de Estado Social de Derecho modelo de nuestro texto Constitucional son la ética, la responsabilidad social y la solidaridad (artículo 2) y como fines esenciales del Estado la promoción de prosperidad y bienestar del pueblo, y la garantía de los principios, derechos y deberes reconocidos en la Constitución (artículo 3).

Así, constituye una obligación de todos los órganos que ejercen el Poder Público, tal como lo ha señalado esta Sala en sentencia números 764/2011 y 264/2016, que en la consecución del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia cada uno de los órganos que ejercen el Poder Público debe tutelar los principios y valores consagrados constitucionalmente, pero para que tal postulado pueda constituirse en una verdadera garantía que permita que los conflictos de derecho que subyacen y emergen por necesaria interrelación que se produce en una sociedad, se requiere que el arquetipo institucional pueda potenciar efectivamente un desarrollo fluido de los intereses antagónicos en la sociedad.

La Constitución propende a una concordancia en el ejercicio de los diversas competencias atribuidas a los órganos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y Ciudadano que evite un declive o degeneración terminal del sistema de derechos y garantías que se consagran en la Constitución.

Los medios para la resolución pacífica, continua y proporcional de los conflictos generados como consecuencia de las relaciones entre partes o sectores de la sociedad, tienen límites intrínsecos al sistema constitucional aplicables a los órganos que ejercen el Poder Público, lo cual ha sido reconocido por esta Sala con carácter vinculante en sentencia n° 85/2002, al señalar lo siguiente:

*El Estado Social, trata de armonizar intereses antagónicos de la sociedad, sin permitir actuaciones ilimitadas a las fuerzas sociales, en base al silencio de la ley o a ambigüedades de la misma, ya que ello conduciría a que los económicos y socialmente mas fuertes establezcan una hegemonía sobre los débiles, en la que las posiciones privadas de poder se convierten en una disminución excesiva de la libertad real de los débiles, en un subyugamiento que alienta perennemente una crisis social.*

*Ahora bien, este concepto de Estado Social de Derecho, no está limitado a los derechos sociales que la Constitución menciona expresamente como tales, ya que de ser así dicho Estado Social fracasaría, de allí que necesariamente se haya vinculado con los derechos económicos, culturales y ambientales. Estos últimos grupos de derechos buscan reducir las diferencias entre las diversas clases sociales, lo que se logra mediante una mejor distribución de lo producido, un mayor acceso a la cultura, un manejo lógico de los recursos naturales, y por ello el sector público puede intervenir en la actividad económica, reservarse rubros de esa actividad, permitiendo a los particulares actuar en ellas mediante concesiones, autorizaciones o permisos, manteniendo el Estado una amplia facultad de vigilancia, inspección y fiscalización de*

---

*la actividad particular y sus actos, por lo que la propia Constitución restringe la libertad de empresa consagrada en el artículo 112.*

*(...) la protección jurídico-constitucional de personas o grupos que se encuentren ante otras fuerzas sociales o económicas en una posición jurídico-económica o social de debilidad, y va a aminorar la protección de los fuertes. El Estado está obligado a proteger a los débiles, a tutelar sus intereses amparados por la Constitución, sobre todo a través de los Tribunales; y frente a los fuertes, tiene el deber de vigilar que su libertad no sea una carga para todos. (...)*

*...omisis...*

*Igualmente, los derechos individuales pierden efectividad ante derechos colectivos, tal como ocurre con el de la libertad económica, ya que por razones de interés social (artículo 112 Constitucional), ella puede verse limitada, sobre todo -si conforme al mismo artículo 112- el Estado debe garantizar la justa distribución de la riqueza. (...)*

*...omisis...*

*Dentro de un Estado Social, es inadmisibile que el Estado sea la fuente del desequilibrio que se trata de evitar.*

En razón de lo antes expuesto, esta Sala Constitucional, en atención al planteamiento formulado por el Presidente de la República y sobre la base de la garantía de los derechos sociales y de los principios de unidad, coherencia y estabilidad del ordenamiento jurídico, debe señalar que la vigencia de la misma está inexorablemente supeditada a la viabilidad económica sustentada que permita garantizar realmente el cumplimiento de la finalidad social que involucra la ley, de conformidad con el criterio de Derecho asentado por esta Sala en sentencia n° 269 del 21 de abril de 2016. Así se declara.

Aunado a lo antes expuesto, por notoriedad comunicacional esta Sala tuvo conocimiento de que el Presidente de la Asamblea Nacional anunció el pasado 22 de abril de 2016 haber promulgado la Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados. Al respecto, se declara inexistente dicha actuación, toda vez que el Presidente de la República recibió de la Asamblea Nacional la presente ley (sancionada el 30 de marzo de 2016) el día 5 de abril de 2016, y la remitió a esta Sala el 14 de ese mismo mes y año, es decir, dentro de los diez días que tiene para promulgarla, tal como se evidencia de autos.

Sobre la base de lo antes expuesto, es evidente la inviabilidad económica de la aplicación inmediata del proyecto sancionado y que no se ha cumplido con las previsiones de los artículos 208, 311, 312, 313 y 314 constitucionales, en lo concerniente a la debida concertación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo para obtener los recursos necesarios a los fines de que la ley pueda ser ejecutada y determinar si dicha ejecución puede hacerse de manera inmediata o progresiva. Por otra parte, el proceso de formación de la ley concluye con lo dispuesto en el artículo 215 de

---

la Constitución que pauta que: “*La Ley quedará promulgada al publicarse con el correspondiente ‘Cúmplase’ en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*” (Subrayado de este fallo). En consecuencia, la promulgación, la publicación y el cumplimiento o efectividad del proyecto constituyen una sola etapa, salvo que se hubiera previsto una “vacatio legis”, que, para colofón, no fue prevista por el legislador en este caso, en desmedro de los principios de unidad, coherencia y estabilidad del ordenamiento jurídico, así como también de una correcta técnica legislativa.

Respecto de la Técnica Legislativa, un sector de la Ciencia del Derecho ha sostenido lo siguiente:

*“La técnica legislativa constituye el arte de legislar clara y eficazmente”, en definición de Garcia-Escudero, pero no es únicamente eso, “el objeto de la técnica legislativa – como amplia Sainz Moreno- no es solo la buena redacción de las leyes, sino que afecta a cuestiones mas generales y trascendentes, como son la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y la calidad, la publicidad y la viabilidad de las normas” (Garcia-Escudero, Pilar. Materiales para el estudio de la técnica legislativa. Madrid, 2010)*

Con relación a los principios de unidad, coherencia y estabilidad del ordenamiento jurídico, esta Sala, en sentencia n° 962 del 9 de mayo de 2006, señaló lo siguiente:

*“...la eficacia organizatoria inmediata de la Constitución, sobre la cual se configuró tradicionalmente el valor normativo de la Constitución, da paso a una supremacía sustentada en el hecho de que la interpretación normativa debe realizarse a la luz de los principios y reglas constitucionales, lo cual ha dado lugar al denominado proceso de constitucionalización de las leyes donde la tarea interpretativa debe guardar concordancia con la Constitución.*

*De allí, que el Tribunal Constitucional alemán haya sostenido que ‘es valioso el principio de que una Ley no debe ser declarada nula cuando puede ser interpretada en consonancia con la Constitución’, ello en razón del principio de unidad del ordenamiento, a tenor del cual el orden de valores consagrados en el Texto fundamental debe ser investigado y descubierto en cada norma legal.*

*Ciertamente, toda normativa debe interpretarse en el sentido de hacer posible con su aplicación el servicio de los valores primarios del Estado, pues tal como señala González Pérez, el derecho no es sólo un conglomerado de normas legales, antes bien, el derecho positivo se encuentra enraizado en los principios, y por ello, el jurista ni puede limitarse a contemplar la norma aislada y aséptica, ni debe circunscribirse a sistematizarla con arreglo a principios lógicos, ya que la unidad del ordenamiento está basada en los principios rectores del Ordenamiento que le informan y dan unidad.*

*Esta formula interpretativa también es recogida por Marienhoff quien, al discernir sobre el conocimiento del derecho, nos enseña que resulta menester descubrir los*

---

*principios generales y establecer las consecuencias que derivan de tales principios y su concordancia con las instituciones realmente en vigor.*

*Asimismo, Maurice Hauriou sostiene que la interpretación de las reglas jurídicas no debe tomar un sentido excesivamente literal, pues ello podría retrocedernos al más negro formalismo de las legislaciones primitivas. Planteamiento éste sobre el cual desarrolla que frente a una aparente antinomia debe tenderse al estudio de la voluntad jurídica del legislador, lo cual se logra mediante una reconstrucción de las circunstancias concomitantes que permiten aprehender el valor real de la norma, a través de la aplicación lógica de los principios.*

*De tal manera, que el intérprete debe armonizar la expresión jurídica legal o sub legal con el Texto Fundamental. Este Planteamiento no es sólo una máxima aceptada por la mayoría de la doctrina constitucional, sino que se encuentra recogida en los artículos 7, 25 y 335, del Texto Fundamental, en donde se desarrolla el carácter normativo de la Constitución, a tenor del cual, sus disposiciones se incluyen en el ordenamiento jurídico como preceptos de directa aplicación que vinculan tanto a los ciudadanos como especialmente al Estado, en el desarrollo de los principios rectores que le sirven de base al sistema jurídico-político.*

*De este modo, podemos observar cómo el referido valor normativo de la Constitución recoge lo que García de Enterría califica como valores superiores del ordenamiento jurídico, y que Souza designa como plano superior de juridicidad, conceptos estos conforme a los cuales se configura el Estado constitucional de derecho, en el cual el poder del Estado debe ser ejercido de manera axiomática, en concordancia con los postulados fundamentales.*

*Así, de acuerdo al principio de supremacía constitucional que como vemos, se encuentra vigente en nuestro ordenamiento jurídico, toda manifestación de autoridad del Poder Público debe seguir los imperativos o coordinadas trazadas en la norma normarum, como un efecto del principio de interpretación conforme a la Constitución y de la funcionalización del Estado a los valores que lo inspiran”.*

De lo expuesto se concluye que es imprescindible garantizar la viabilidad económica de la ley *sub examine* a los efectos de su perfeccionamiento.

En razón de ello, se insta a la Asamblea Nacional a que proceda, de conformidad con lo dispuesto en la sentencia n° 269/2016, a la concertación con el Ejecutivo Nacional a los efectos de estudiar las vías para el financiamiento del beneficio social acordado en el proyecto de ley sancionado.

Esta concertación y sus resultas son necesarias para el cumplimiento del artículo 215 citado, pues los elementos que lo integran (promulgación, publicación y cumplimiento) son inescindibles, no pudiendo ser artificialmente deslindados o separados. Así se declara.

En definitiva, en atención a los principios de estabilidad de la legislación, tutela integral de los derechos humanos, autonomía de los poderes públicos, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal, supremacía constitucional y legalidad presupuestaria, el cumplimiento del artículo 215 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en lo que respecta a la *Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados*, y, en consecuencia, su entrada en vigencia, está supeditada a la previsión y existencia de recursos en el Tesoro Nacional, así como también al debido análisis fáctico y económico, junto a la armonización de la propuesta legislativa, con los indicadores y variables que arrojan los sistemas integrados de la administración financiera del sector público, lo que se vincula de forma directa, inmediata e indisoluble con la competencia del Presidente de la República referida a la administración de la Hacienda Pública Nacional, contemplada en el artículo 236.11 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; circunstancia que hace evidente y necesaria la debida concertación con el Poder Ejecutivo Nacional, a cuyo cargo se encuentra la rectoría de los referidos sistemas integrados de la administración financiera del sector público, sobre la base de la observancia de los principios de organicidad, colaboración y funcionalidad del Poder Público en la realización de los fines del Estado (ver artículos 3, 7, 136 y 137 Constitucional). Ello permite garantizar la viabilidad económica y el cumplimiento de la finalidad social que involucra tal ley, todo de conformidad con el criterio de derecho asentado por esta Sala en sentencia n° 269 de 21 de abril de 2016, en verdadera garantía de los derechos de todas las venezolanas y todos los venezolanos; para lo cual es esencial el respeto a las normas que orientan la Hacienda Pública Nacional, así como, a los aludidos sistemas financieros del sector público; pues el correcto funcionamiento del orden económico nacional, viabiliza el funcionamiento de los diversos servicios públicos, la satisfacción del interés general y la garantía del bien común.

Así mismo, esta Sala no debe dejar de exhortar a la Asamblea Nacional, para que evite incurrir en las situaciones aquí evidenciadas, pues las mismas, además de atentar contra la institucionalidad y el orden social, inciden negativamente en la esfera de derechos que corresponden a todas las personas. Así se decide.

En virtud de lo señalado *supra* y con fundamento en el tercer aparte del artículo 214 constitucional, esta Sala debe forzosamente declarar la inconstitucionalidad de la Disposición Final Única del proyecto sancionado, pues es evidente que a pesar de que el texto sometido al control constitucional previo es conforme con el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, la pretensión legislativa de su vigencia inmediata, de acuerdo con el artículo 215 *eiusdem*, infringe objetivamente los artículos 208, 311, 312, 313 y 314 del texto fundamental, así como la citada sentencia 269/2016. Así se decide.



V

**DECISIÓN**

Por las razones expuestas, este Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, administrando justicia en nombre de la República Bolivariana de Venezuela por autoridad de la ley, declara:

1.- Que resuelve en los términos planteados la solicitud de valoración de la constitucionalidad de la Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados, responsablemente presentada por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela.

2.- Que es conceptualmente **CONSTITUCIONAL** la Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados. Sin embargo, el cumplimiento pleno del artículo 215 de la Constitución y, en consecuencia, la entrada en vigencia de esta ley está supeditada a la viabilidad económica que permita garantizar el cumplimiento de la finalidad social que involucra tal ley, todo de conformidad con el criterio de derecho asentado por esta Sala en sentencia número 269 de 21 de abril de 2016. En virtud de ello, **SE ANULA**, de conformidad con lo previsto en el artículo 214 del mismo texto fundamental, la Disposición Final Única del texto de la ley analizado...”

Para revisar la sentencia completa, pulse <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/187498-327-28416-2016-16-0363.HTML> aquí o siga el siguiente vínculo: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/187498-327-28416-2016-16-0363.HTML>

28 de abril de 2015

---

*\*El presente boletín fue preparado y divulgado por ZAIBERT & ASOCIADOS. Su propósito es difundir información de interés general en materia jurídica. El contenido de este informe no puede ser interpretado como una recomendación o asesoría para algún caso específico. Se recomienda consultar especialistas en la materia para la aplicación de su contenido. Quedan expresamente reservados todos los derechos.*