



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE
EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

EN SALA CONSTITUCIONAL
Expediente n.º 16-0363

PONENCIA CONJUNTA

El 14 de abril de 2016, el ciudadano Nicolás Maduro Moros, en su carácter de Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, de conformidad con lo previsto en el artículo 214 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, solicitó a esta Sala Constitucional, el control previo de la constitucionalidad de la **LEY DE BONO PARA ALIMENTOS Y MEDICINAS A PENSIONADOS Y JUBILADOS**, sancionada por la Asamblea Nacional el 30 de marzo de 2016.

En esa misma oportunidad, se dio cuenta en Sala Constitucional, la cual acordó asumir el asunto como Ponencia Conjunta de los Magistrados que la componen, quienes, con tal carácter, suscriben la presente decisión.

Realizado el estudio individual de las actas que conforman el presente expediente, esta Sala Constitucional pasa a decidir previas las siguientes consideraciones.

I

DE LA SOLICITUD

El Presidente de la República, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 214 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, expuso en el escrito presentado ante esta Sala, los alegatos que se transcriben parcialmente:

Que “[l]a *Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados sancionada por la Asamblea Nacional, en su artículo 1 prevé que el objeto de la Ley es complementar, a través de un bono, el ingreso mensual de los pensionados y jubilados del sector público y privado, con el fin de proteger su derecho a la alimentación y a la adquisición de medicinas, con lo cual se entiende el carácter social del texto legal, fundamentado en los artículos 80 y 86 de la Constitución de la República*

Bolivariana de Venezuela”.

Que “... la Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados sancionada por el Parlamento venezolano, se fundamenta en derechos sociales constitucionales que por ser competencialmente propios del Estado han venido siendo propugnados, reconocidos y efectivamente articulados por el Ejecutivo Nacional, lo cual se evidencia en diversos beneficios y programas de atención especial materializados en los últimos diecisiete años, razón por la cual el fin último pretendido por el instrumento cuya Constitucionalidad se pretende sea considerada, no es objeto de cuestionamiento por parte del Poder Ejecutivo que represento, sin embargo, a nuestro juicio los mecanismos aplicados para su elaboración representan un contrasentido a parámetros de rango Constitucional y legal, en tanto y en cuanto harían inviable su efectiva aplicación, alejándose así de la intencionalidad social que se presume debe ser atendida por todos los Poderes Públicos”.

Que “... es menester hacer referencia a la previsión del artículo 314 de la Constitución de la República Bolivariana, y a su desarrollo legislativo inmediato contenido en el artículo 21 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, que establecen expresamente lo siguiente:

‘Artículo 314. No se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto. Sólo podrán decretarse créditos adicionales al Presupuesto para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes, siempre que el Tesoro Nacional cuente con recursos para atender la respectiva erogación; a ese efecto, se requerirá previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de la Asamblea Nacional o, en su defecto de la Comisión Delegada.’ (Resaltado Nuestro)

‘Artículo 21. No se podrán adquirir compromisos para los cuales no existan asignaciones presupuestarias, ni disponer de créditos para una finalidad distinta a la prevista’”.

Que “[e]l estamento Constitucional citado en este caso procura garantizar un principio fundamental que provee de seguridad jurídica a la administración financiera del sector público, como es la legalidad del gasto según el cual la previsión en la Ley de Presupuesto Anual resulta mandatoria a los fines de la asignación de recursos públicos; ahora bien, el presupuesto es la expresión financiera de un Plan, por lo tanto debe reconocer las variaciones propias de la dinámica administrativa pública y permitir en consecuencia la posibilidad de modificaciones, particularmente, en caso de insuficiencias o gastos sobrevenidos se puede recurrir a los créditos adicionales, que por constituir una variación a los límites máximos de autorizaciones para gastar contenidos en la Ley de Presupuesto, son conocidos por la Asamblea Nacional, pero siempre sometidos a la existencia de disponibilidad en la Tesorería Nacional para financiar lo conducente”.

Que “... el Tesoro Nacional es la expresión objetiva que a nivel de la República equivale a la Hacienda Pública Nacional, cuya administración corresponde al Presidente de la República por disposición expresa del artículo 236 numeral 11 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que prevé:

*Artículo 236.- Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de La República:
(Omissis)*

11. Administrar la Hacienda Pública Nacional...”.

Que “[p]artiendo de los supuestos precedentemente expuestos, la aprobación mediante

Ley de un instrumento que afecte la Hacienda Pública Nacional en desconocimiento de las disponibilidades o situación financiera concreta del Estado, pareciera evidenciar un exceso por parte del Poder Legislativo que pretende coadministrar con el Poder Ejecutivo el Tesoro Nacional, de espaldas a las previsiones Constitucionales y legales, así como a las realidades económicas objetivas imperantes, llevando a la creación de pasivos públicos o a normas de imposible cumplimiento por inobservancia de las políticas públicas de planificación, coordinación y racionalidad en la instrumentación de beneficios sociales, atendiendo a intereses políticos y no sociales o humanos, lo cual redundaría en detrimento de los adultos mayores, pensionados y jubilados, quienes podrían ver insatisfecha una expectativa legítima ante la desviación del Poder Legislativo”.

Que “... se observa que la Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados, pareciera vulnerar las previsiones contenidas en los artículos 236 numeral 11 y 314 Constitucionales supra transcritos, en cuanto se pretende imponer nuevos compromisos de gastos, sin estar previstos en la Ley de Presupuesto para el ejercicio Económico Financiero en curso, omitiendo el señalamiento de la fuente de financiamiento para sufragarlos, y desconociendo la existencia o no de la disponibilidad presupuestaria ‘actual que permita honrar lo dispuesto en la referida Ley, sin generar pasivos para el sector público nacional, estatal, distrital y municipal”.

Que “... pareciera atentatorio al orden Constitucional que mediante una norma de rango legal se pretenda obligar al administrador de la Hacienda Pública a realizar erogaciones no contempladas en la Ley de Presupuesto Anual y en franco desconocimiento por parte del legislador de las disponibilidades financieras para su cumplimiento. A todo evento, si se pensara en la posibilidad de recurrir a la figura de los créditos adicionales, como modificación presupuestaria que autoriza la Asamblea Nacional; habría que considerar también la necesaria certificación de los recursos por parte de la Oficina Nacional de Tesoro para la materialización de los objetivos sobrevenidos, o insuficientes que se hayan suscitado, lo cual no se consideró en este caso, permitiéndonos afirmar a tal efecto que mal puede un texto legal pretender constreñir a que se realice cualquier pago proveniente del sector público sin validar la fuente y la efectiva posibilidad financiera para ello”.

Que “... es importante acotar, que de conformidad con el citado artículo 21 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, no se pueden adquirir compromisos para los cuales no existan asignaciones presupuestarias, siendo este el desarrollo legislativo inmediato y expreso de la norma Constitucional que preserva el principio de legalidad del gasto y el equilibrio económico financiero que debe prevalecer como herramienta de control de las finanzas públicas en aras de la satisfacción eficiente de las necesidades colectivas, nos encontraríamos ante una posible violación también de orden legal en la medida que el Bono de Alimentos y Medicinas que se crea y el costo asociado a su cumplimiento no fue previsto en la Ley de Presupuesto del Ejercicio Económico Financiero en curso, por lo cual su entrada en vigencia en lo inmediato no contaba con la imprescindible asignación presupuestaria para su ejecución”.

Que “[e]n otro orden de ideas, se considera relevante hacer referencia a los aspectos propios de los procesos de formación de las leyes, así con relación a la definición de iniciativa legislativa la doctrina ha señalado según ARAGON REYES (1986) como el ‘acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo, o se abre paso la fase consultiva’, y por BIBLINO CAMPOS (1987), como ‘el conjunto de actuaciones que ponen en marcha el procedimiento

legislativo’, partiendo de estos conceptos nuestra legislación Patria ha recogido importantes avances en cuanto a la coordinación y necesaria consulta previa para la conformación de la voluntad legislativa, tal como se evidencia en dispositivos como el previsto en el artículo 101 del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, que dispone:

‘Artículo 101. La Asamblea Nacional o las comisiones permanentes, durante el procedimiento de formación, discusión y aprobación de los proyectos de ley consultarán a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas y a las comunidades organizadas para oír su opinión sobre los mismos’. (resaltado nuestro)”.

Que “... en reconocimiento del fin social del beneficio que se pretende regular en la Ley que nos ocupa se somete a consideración de es[te] Máximo Tribunal, atendiendo a los parámetros humanistas y de igualdad que han orientado la gestión de Gobierno que me honra Presidir, solicitamos a esa Sala que se revise particularmente la posible afectación Constitucional del contenido del artículo 3 de la Ley in comento que prevé:

‘El monto del bono a que se refiere esta Ley es equivalente a sesenta y siete unidades tributarias (67 U.T.) mensuales.’

Que “... solicitamos muy respetuosamente que en el análisis que se realice con relación a la norma transcrita se considere tomar en consideración la incorporación presupuestaria del gasto que se pretende, así como las disponibilidades financieras necesarias para su ejecución, para lo cual se debería coordinar con el Poder Ejecutivo que represento a través de los organismos competentes a fin de establecer la oportunidad temporal adecuada para la entrada en vigencia de la Ley en cuestión. En virtud de los argumentos precedentemente expuestos es que se tienen serias dudas acerca de la conformidad a derecho de la Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados”. (Subrayados y mayúsculas del original).

II

LEY DE BONO PARA ALIMENTOS Y MEDICINAS

A PENSIONADOS Y JUBILADOS

La ley objeto de la solicitud de pronunciamiento sobre su constitucionalidad planteada por el Presidente de la República, está referida a la denominada *Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados*, sancionada por la Asamblea Nacional, el 30 de marzo de 2016, la cual es del tenor siguiente:

“LEY DE BONO PARA ALIMENTOS Y MEDICINAS A PENSIONADOS Y JUBILADOS

Objeto

Artículo 1. El objeto de esta Ley es complementar, a través de un bono, el ingreso mensual de los pensionados y jubilados del sector público y privado, con el fin de proteger su derecho a la alimentación y a la adquisición de medicinas.

Beneficiarios

Artículo 2. Los beneficiarios de este bono son:

1. Todas aquellas personas que reciben una pensión otorgada por la Ley del Seguro

Social a través del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales o por algún ente público. Esto incluye, entre otros, pensión por vejez, pensión por invalidez, pensión por incapacidad parcial, pensión de sobreviviente y pensión por discapacidad.

2. Todas aquellas personas de edad mayor o igual a 55 años si es mujer, y de edad mayor igual a 60 años si es varón, que reciben una jubilación por parte de un ente público o privado.

Monto del beneficio

Artículo 3. *El monto del bono al que se refiere esta Ley es equivalente a sesenta y siete unidades tributarias (67 U.T.) mensuales.*

Efectividad del pago

Artículo 4. *El bono se hará efectivo en la misma oportunidad en la que se pague la respectiva pensión o jubilación.*

Modalidad de pago

Artículo 5. *El ente pagador podrá otorgar el bono en efectivo, o a través de la entrega de cupones, tickets o tarjetas electrónicas, emitidos por empresas especializadas en la administración y gestión de beneficios sociales, que usarán los beneficiarios para la adquisición de alimentos y productos médico-quirúrgicos y farmacéuticos en establecimientos que hayan celebrado convenio directamente con las mencionadas empresas especializadas.*

Empresas especializadas en la administración y gestión de beneficios sociales

Artículo 6 *Las obligaciones de las empresas especializadas en la administración y gestión de beneficios sociales, así como las especificaciones de los cupones, tickets y tarjetas electrónicas, las infracciones y las multas, se regirán de conformidad con lo establecido en la Ley del Cestaticket Socialista para los Trabajadores y Trabajadoras*

Establecimientos de expendio de alimentos y medicinas

Artículo 7. *Las obligaciones, infracciones y multas de los establecimientos de expendio de alimentos y productos médico-quirúrgicos y farmacéuticos quedan determinadas de conformidad a lo dictado en la Ley del Cestaticket Socialista para los Trabajadores y Trabajadoras.*

Del ente Ejecutor

Artículo 8. *En el otorgamiento del bono al que se refiere esta Ley se tendrán en cuenta las reglas siguientes:*

1. Los beneficiarios de una sola pensión o jubilación otorgada por una entidad de trabajo del sector público, del sector privado, o por la Ley del Seguro Social a través del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, tendrán derecho a percibir el bono previsto en esta Ley por cuenta del pagador de la pensión o jubilación, según sea el caso.

2. Los beneficiarios de una pensión o jubilación otorgada por una entidad de trabajo del sector público o del sector privado, que simultáneamente perciban una pensión a través del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, tendrán derecho a percibir el bono previsto en esta Ley únicamente por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

3. Los beneficiarios de una pensión o jubilación otorgada por una entidad de trabajo del sector privado, que simultáneamente perciban una pensión o jubilación otorgada por una empresa o ente del sector público, tendrán derecho a percibir el bono previsto en esta Ley otorgado únicamente por el ente público.

4. Los beneficiarios de una pensión o jubilación de cualquier tipo que ya reciba un bono de alimentación o salud y sea elegible para el bono contemplado en esta ley, recibirá únicamente el más alto entre los dos bonos.

En todos los casos previstos en este texto legal, quienes sean beneficiarios de dos o más pensiones o jubilaciones recibirán el bono al que se refiere esta Ley de parte de un solo ente, evitando así la duplicidad del pago.

Facultad para determinar el ente ejecutor

Artículo 9. *Toda persona que sea beneficiaria de una o más pensiones por parte del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, recibirá el pago de un solo bono previsto en esta Ley por parte del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.*

El ente público o privado que otorga jubilación o pensión diferente a aquella pagada por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, determinará a cual ente público o privado corresponde pagar el bono de alimentos y medicinas de acuerdo a las reglas dispuestas en el Artículo anterior, con el fin de evitar la duplicidad del pago.

DISPOSICIÓN FINAL

Única: *Esta Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela”. (Resaltados del original).*

III

DE LA COMPETENCIA

Respecto de la competencia de esta Sala para el conocimiento de la solicitud de declaratoria de control previo de la constitucionalidad de la Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados, que efectuó el ciudadano Presidente de la República, el artículo 214 Constitucional, dispone lo siguiente en su último párrafo:

“(Omissis)

Cuando el Presidente o Presidenta de la República considere que la ley o alguno de sus artículos es inconstitucional solicitará el pronunciamiento de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en el lapso de diez días que tiene para promulgar la misma. El Tribunal Supremo de Justicia decidirá en el término de quince días contados desde el recibo de la comunicación del Presidente o Presidenta de la República. Si el Tribunal negare la inconstitucionalidad invocada o no decidiere en el lapso anterior, el Presidente o Presidenta de la República promulgará la ley dentro de los cinco días siguientes a la decisión del Tribunal o al vencimiento de dicho lapso” (Destacado de la Sala).

Asimismo, el artículo 25.15 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, atribuye competencia a la Sala Constitucional para: ***“Conocer la solicitud que formule el Presidente o Presidenta de la República, en el lapso de diez días que tiene para promulgar la misma, acerca de la inconstitucionalidad de una ley que sea sancionada por la Asamblea Nacional o de algunos de sus artículos, de conformidad con el artículo 214 de la Constitución de la República”***.

En tal sentido, por cuanto las normas antes transcritas establecen expresamente la

competencia de esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para conocer de la solicitud de control preventivo de constitucionalidad, asume dicha competencia para la decisión del caso de autos; y así se declara.

IV

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Una vez determinada su competencia, concierne previamente a esta Sala analizar la tempestividad del requerimiento realizado y, en este sentido, el artículo 214 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como ya se indicó, prevé que en aquellos casos en los cuales el Presidente de la República considere que la ley sancionada por la Asamblea Nacional o alguno de sus artículos es inconstitucional, deberá solicitar pronunciamiento a esta Sala en el lapso de diez días siguientes a aquél en que lo haya recibido para su promulgación.

En el presente caso, la denominada Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados, sancionada por la Asamblea Nacional en sesión ordinaria del 30 de marzo de 2016, fue recibida por el Presidente de la República el 5 de abril de 2016, quien la remitió a esta Sala para el control previo de la constitucionalidad el 14 de abril de 2016, por lo que tal requerimiento fue realizado dentro del lapso de diez días previsto por el artículo 214 del Texto Constitucional. Así se decide.

Corresponde entonces a esta Sala emitir pronunciamiento sobre la solicitud de control previo de la constitucionalidad planteada y, al efecto, observa que en la sentencia n.º 2.817 del 18 de noviembre de 2002, esta Sala se pronunció con carácter vinculante respecto a la adecuada comprensión del artículo 214 del Texto Fundamental, en los términos siguientes:

“A los fines de la inteligencia correcta del artículo 214 constitucional, la Sala aclara que dicha norma contiene dos supuestos excluyentes el uno del otro.

El primero es que dentro de los diez días siguientes a aquél cuando el Presidente de la República recibió la ley de la Asamblea Nacional, con el fin de promulgarla, previo acuerdo del Consejo de Ministros, la devuelva a la Asamblea, a fin de que modifique alguna disposición de la ley, o levante la sanción a toda la ley o parte de ella. Tal petición será acompañada de una exposición motivada que contenga la razón de las modificaciones, las cuales pueden tener base constitucional o legal.

La Asamblea Nacional decidirá acerca de los aspectos planteados y remitirá la ley al Presidente para su promulgación, conforme a lo decidido.

El otro supuesto es que el Presidente considere que la ley recibida de la Asamblea, o alguno de sus artículos, sea inconstitucional, caso en que, en el mismo término de diez días a partir de la recepción de parte de la Asamblea Nacional, la enviará a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que decida sobre la inconstitucionalidad que fue invocada.

Si la decisión del Tribunal es la constitucionalidad de la ley o sus artículos, el Tribunal devolverá la ley a la Presidencia para su promulgación.

A juicio de esta Sala, se trata de dos procedimientos que, debido a que tienen un mismo lapso para incoarse y cuyo resultado puede ser en ambos la promulgación de la ley, resultan excluyentes.

Es claro, que si se acoge el primer supuesto, corrija o no la Asamblea Nacional los vicios que sean denunciados, la ley debe ser promulgada según la decisión de la Asamblea Nacional” [circunstancia que no la exime del control posterior de la Constitucionalidad,

previsto en el 336.1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela].

Ahora bien, en el presente caso le es sometida a esta Sala Constitucional para que sea considerada su constitucionalidad, la mencionada Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados, sancionada por la Asamblea Nacional en sesión ordinaria del 30 de marzo de 2016, la cual se encuentra conformada por nueve (9) artículos y una (1) Disposición Final Única.

Los artículos 1, 2, 3, 4 y 5, señalan: su objeto, beneficiarios, el monto del beneficio, así como la oportunidad en la cual se hará efectivo el pago y la modalidad de éste, bien sea efectivo, cupones o tickets o tarjetas electrónicas.

Los artículos 6 y 7, establecen que: las obligaciones, infracciones y multas de las empresas especializadas en la administración y gestión de los beneficios sociales, y de los establecimientos de expendio de alimentos y medicinas, serán regidos por la Ley de Cesta Tickets Socialista para los Trabajadores y Trabajadoras.

En el artículo 8, se estipulan las reglas correspondientes al otorgamiento del bono de alimentos y medicinas en el mismo se realiza una diferenciación de los beneficiarios y de aquellos supuestos en los cuales procederá la ayuda.

El artículo 9 determina el ente ejecutor en caso de ser pensionado del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales o jubilado de algún ente público o privado, para evitar duplicidad en el pago.

La Disposición Final, establece la entrada en vigencia de la Ley, a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Del simple análisis, en criterio de esta Sala, se evidencia que es un instrumento que se muestra como un complemento de las políticas públicas que han venido siendo implementadas por el Estado venezolano con especial significación e impacto social desde la entrada en vigor de la Constitución de 1999, modelo de Estado social de Derecho y de Justicia que, en este contexto, prioriza de forma inédita, la garantía de los derechos sociales (al igual que otros derechos fundamentales), como los derechos de los pensionados, jubilados y adultos mayores en general, en lo que respecta, por ejemplo, al pago deudas históricas en esa materia, a la extensión progresiva y humanista de estos beneficios a otras personas que antes no eran beneficiarias, a la ampliación del número de pensionados y jubilados, al aumento significativo de los montos de la pensión y jubilación, a la inclusión de esas personas en otros beneficios sociales, entre otros aspectos, a través de diferentes organismos como el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, el Instituto Nacional de Servicios Sociales y otros entes englobados en las denominadas Misiones Sociales, además de las leyes de Servicios Sociales y Seguridad Social, entre otras.

Esta materia está sensiblemente vinculada a la protección constitucional de los derechos laborales, sobre la cual esta Sala, en sentencia n° 790 del 11 de abril de 2002, señaló lo siguiente:

“Observa esta Sala, que la Constitución de 1999 pretende reforzar las conquistas que -de forma progresiva- se han alcanzado en nuestro país, en el régimen jurídico del trabajo, tanto público como privado, dada la universalidad de los derechos fundamentales y su condición expansiva, que no excluye, sino por el contrario, integra, a grupos o comunidades en el disfrute de éstos, y que viene a sumarse al poco más de medio centenar de Convenios Internacionales del Trabajo, que se han suscrito; en especial, los relativos a la libertad del trabajo (Convenios números 29, de 1930 y 105, de 1957, sobre el trabajo

forzoso u obligatorio), a la igualdad (Convenios número 100, sobre igualdad de remuneración, 1951 y número 111, sobre la discriminación-empleo y ocupación-, 1958) y a la libertad sindical (Convenios número 87, sobre la libertad sindical y protección del derecho de sindicación, 1948, y número 98, sobre el derecho de sindicación y protección colectiva, 1949), así como los demás Convenios que cubren una amplia gama de materias, que van desde el empleo, política social, administración del trabajo, relaciones profesionales, condiciones de trabajo, hasta la seguridad social. (Vid. Enrique Marín Quijada y Francisco Iturraspe, Ob.cit, p.49).

Apunta esta Sala, que la intención manifiesta en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), es la de consagrar una serie de principios y derechos (Artículos 87 al 97), que procuran resguardar un ámbito de seguridad para los trabajadores, indistintamente del régimen al cual estén sometidos, por cuanto no establece distinción alguna; incluso, en el caso del derecho a la negociación colectiva o del derecho a la huelga (Artículos 96 y 97), se niega expresamente la posibilidad de tratamientos diferenciales, al precisar, reforzando lo obvio, que todos los trabajadores y las trabajadoras del sector público y del privado gozan de los mismos derechos.

De allí que, el derecho al trabajo haya sido considerado en nuestra Constitución como un hecho social, al ser el conductor a través del cual el Estado puede perfeccionarse y brindar una mayor satisfacción al conglomerado social, y la tutela protectora al trabajador de cualquier clase, se convierte en uno de los pilares que sostiene el derecho social constitucional”.

Por su parte, en sentencia n° 1771 del 28 de noviembre de 2011, esta Sala señaló lo siguiente:

“...La Constitución de 1999 le da una gran importancia al derecho al trabajo, dedicando de forma específica alrededor de una docena de artículos, los cuales buscan definir desde distintos ámbitos, individual y colectivo, las características y los fundamentos esenciales de ese hecho social que se constituye en un deber y un derecho para todos los ciudadanos en condiciones de coadyuvar en términos de corresponsabilidad, solidaridad e igualdad, entre otros principios, al desarrollo de los fines esenciales del Estado y con ello de la nación, no pasando inadvertido para nuestro constituyente la importancia del hecho social trabajo al señalar en sus principios fundamentales la Constitución que “la educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines”. Es por ello que el derecho al trabajo, conjuntamente con la educación, está ligado a todos los aspectos del desarrollo de ésta y de cualquier sociedad, tanto desde el punto de vista productivo, como de su relación con los distintos elementos que concurren para lograr mayor suma de felicidad en la población como lo son la salud, la vivienda, el desarrollo familiar, entre otros.

Esta valoración de orden social de los derechos fundamentales guarda una estrecha vinculación con el derecho al trabajo, el cual debe considerarse de total relevancia debido a sus connotaciones socioeconómicas, pues, el mismo ha sido de especial consideración en los instrumentos jurídicos constitucionales. Su origen como tal data de principios del siglo pasado y su evolución, a partir de ese momento, ha sido rápido, dividiéndose, según el entender de la doctrina, en tres etapas de evolución histórica, las cuales se entretajan, sobreponiéndose en el mismo curso del tiempo. En una primera fase, la legislación social se presentó, fundamentalmente, como excepción respecto del derecho privado común; la segunda fase implicó la incorporación del derecho del trabajo en el sistema de derecho privado; y en la tercera, se produce en la Constitucionalización del derecho al trabajo (vid. GHERA, Edoardo. Diritto del Lavoro. Ediciones Cacucci. Bari. 1985, pág. 15) (...).

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela discriminó por primera vez y con rango de derecho humano los elementos que conforman el derecho al trabajo, como lo son, la intangibilidad, progresividad e irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores (artículo 89, numerales 1 y 2); la interpretación más favorable al trabajador (artículo 89, numeral 3); nulidad de actos inconstitucionales (artículo 89, numeral 4); prohibición de la discriminación (artículo 89, numeral 5); prohibición del trabajo para los adolescentes (artículo 89, numeral 6); jornada de trabajo y derecho al descanso (artículo 90); derecho al salario y a las prestaciones sociales (artículos 91 y 92); derecho a la estabilidad laboral (artículo 93); derecho a la sindicalización (artículo 95); derecho a la negociación colectiva (artículo 96); y el derecho a la huelga (artículo 97).

Es evidente que nuestra máxima norma jurídica avanza en la tradición constitucional de consagrar el derecho al trabajo y con ello el derecho de los trabajadores, incorporando también a éste en el Título III de la Constitución, referente a los Derechos Humanos, específicamente en el Capítulo V: De los derechos sociales y de las familias, por lo que pasa a formar parte de aquellos derechos que se encuentran relacionados al atributo social del Estado democrático y social de derecho y de justicia que establece nuestra Constitución.

(...)

No pasa inadvertido para esta Sala que la interpretación hasta ahora hecha, podría hacerse para todo el sistema de recaudación fiscal, ya que con fundamento en el deber de coadyuvar a los gastos públicos mediante el pago de impuestos, tasas y contribuciones que establezca la ley (artículo 133 de la Constitución), en ese ejercicio de solidaridad social que debe caracterizar este mecanismo, el Estado obtiene un conjunto de recursos que en definitiva deben ser gestionados en pro de la búsqueda de mayor felicidad y del buen vivir de la sociedad en su conjunto...”.

Así pues, esta materia puede asociarse al principio de justicia tributaria, respecto del cual está Sala ha sostenido, entre otros criterios, el siguiente:

“...Expresa dicha disposición constitucional (artículo 316 constitucional):

“El sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del o de la contribuyente, atendiendo al principio de progresividad, así como a la protección de la economía nacional y a la elevación del nivel de vida de la población, y se sustentará para ello en un sistema eficiente para la recaudación de los tributos”.

En esa disposición constitucional se evidencia el contenido múltiple de la justicia tributaria, ya que ella comprende la generalidad del deber de contribuir a los gastos públicos; de acuerdo con la justa distribución de las cargas públicas, según la capacidad económica del contribuyente, complementada con la progresividad y limitada con la prohibición del efecto confiscatorio de los tributos; la protección de la economía nacional como base de la tributación; el bienestar de la población como fin último de las cargas tributarias; así como también, la existencia de un sistema eficiente de recaudación que permita al Estado financiar los gastos públicos e impedir la injusta distribución de hecho de las cargas públicas” (ver sentencia n° 1393 del 7 de agosto de 2001).

Al respecto, la seguridad social es un derecho social de carácter prestacional y principalmente le corresponde al Estado garantizar su eficacia, tanto en el ámbito normativo (creación de la Ley), como en la aplicación de la misma (ejecución de la política pública). En tal sentido, esta Sala Constitucional ha desarrollado en decisiones anteriores una visión sobre los derechos prestacionales dentro de la definición del “Estado Social de Derecho y Justicia”; es así como en Sentencia N° 85 del 24 de enero de 2002 (Caso:

Asodeviprilara/Créditos Indexados), señaló lo siguiente:

“la Sala debe puntualizar que la fórmula: Estado Social de Derecho tiene carácter jurídico, convirtiéndose en uno de los principios del actual orden constitucional, pero de ella (aislada) no se deducen pretensiones jurídicas inmediatas por parte de los ciudadanos, sino criterios interpretativos para quien aplica las normas constitucionales o las de rango inferior al Constitucional, así como pautas de orientación de la actividad de los poderes públicos.

Dada la corresponsabilidad social entre el Estado y los particulares es un deber de todos dentro de un Estado Social de Derecho, abogar por la armonía o paz social, sobre todo en materias de interés social, y este criterio debe privar al interpretarse los derechos sociales, entendidos éstos en extenso (no sólo los denominados así por la Constitución, sino también los económicos, los culturales y los ambientales).

Ahora bien, como ya lo apuntó la Sala, el Estado Social desarrolla Derechos Sociales, los cuales son derechos de prestación, que persiguen básicamente actos positivos a cumplirse. Este tipo de derechos otorga a los ciudadanos una directa o indirecta prestación por parte de quien los debe, en función de la participación de los beneficios de la vida en sociedad, o de la actuación del principio de igualdad.

La Sala repite, una vez más, que las normas que crean los derechos prestacionales no son de carácter programático, muchas tienen límites difusos o son indeterminadas, pero el Juez Constitucional para mantener la supremacía constitucional tiene el deber de aplicarlas y darles contenido mientras la legislación particular con relación a ellas se emite. (Resaltado del Fallo).

En un Estado responsable y agente del proceso productivo y de las decisiones de política económica, los derechos sociales se vinculan a normas que prescriben un fin o declaran un valor, sin especificar los medios para su consecución o las situaciones en que debe ser realizado, y así lo que para los poderes estatales o los obligados es una norma jurídica, para los ciudadanos se convierte en garantía de transformación de obligaciones jurídicas del Estado en derechos subjetivos del individuo. (Resaltado del Fallo).

Entre los derechos sociales los hay que implican una prestación determinada, dentro de una relación jurídica que crea vínculos concretos, como los contemplados -por ejemplo- en los artículos 89, 90 ó 91 constitucionales.

Hay otros que implican una prestación indeterminada hacia personas concretas o grupos individualizados, pero de posible cumplimiento por quien la debe, ya que lo que se exige es una mínima actividad en ese sentido. El artículo 99 constitucional sería un ejemplo de ellos.

Otros derechos prestacionales resultan con mayor indeterminación, tanto en lo debido como en quienes son sus titulares, y su cumplimiento depende de que surjan determinadas condiciones; sólo si ellas existen podrán cumplirse, como sería el caso del derecho consagrado en el artículo 82 constitucional.

Ahora bien, en muchos casos la Constitución establece como derechos de prestación a figuras de imposible cumplimiento (por lo indeterminado) sin un debido respaldo legal; en estos supuestos, mientras no surja el desarrollo legislativo, no se está ante verdaderos derechos, sino frente a políticas constitucionales que requieren de otros complementos para su aplicación. Este tipo de norma, al contrario de las anteriores, no genera derechos subjetivos y muchas de ellas lo que aportan son principios.

(...)

La explotación de actividades de trascendencia social, que realiza o permite el Estado, crea en quienes las practican un conjunto de deberes y obligaciones señalados en la ley, pero establecidos en atención a valores o intereses de la colectividad; es decir, en razón a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes o actividades está llamada a cumplir. Por ello, los derechos subjetivos o los intereses individuales que tras estos subyacen, deben incluir la necesaria referencia a la función social, como parte integrante del derecho mismo. Los derechos del Estado o de los particulares en estas áreas deben unir: utilidad individual y función social sobre cada categoría de utilización

y explotación de bienes o servicios de trascendencia social. De allí que los derechos que nacen a favor del Estado o de los particulares que ocupen su puesto, o que actúan en áreas de interés social, no pueden ser absolutos, sino que están limitados sus beneficios en función de que no perjudiquen razonablemente a los débiles; sobre todo teniendo en cuenta que los particulares que allí obren, al revés del Estado, persiguen fines de lucro. Este es el status de los derechos de los particulares concesionarios o autorizados para obrar en áreas de interés social....

(...) 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. (...)

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

De acuerdo al extracto de la decisión citada, considera este máximo tribunal que la Ley sancionada en el marco de los principios señalados en el proyecto, no puede imponer una situación más gravosa a la sociedad y particularmente a los débiles jurídicos que son objeto de amplia tutela por parte del Estado, generando mayores desequilibrios sociales que favorezcan las posiciones de dominio económico al margen de la formula del Estado Social de Derecho, dada la corresponsabilidad social entre el Estado y los particulares, que se concreta en lograr la armonía o paz social, que persiguen básicamente actos positivos a cumplirse por los órganos competentes conforme al principio de legalidad y la sentencia n° 269/16, en función de la participación de los beneficios de la vida en sociedad (origen de los recursos para financiar la prestación).

Al respecto, la Constitución vigente que se ha dado el Pueblo Venezolano, la cual reivindica de forma inédita los valores y principios fundamentales y en especial los derechos humanos, destacando entre ellos los derechos colectivos o derechos humanos sociales, establece lo siguiente:

“Artículo 26.- *Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos; a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente”.*

“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”.

“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 Estado 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 o indirectas. La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección. Los recursos financieros de la seguridad social no podrán ser destinados a otros fines. Las cotizaciones obligatorias que realicen los trabajadores y las trabajadoras para cubrir los servicios médicos y asistenciales y demás beneficios de la seguridad social podrán ser administrados sólo con fines sociales bajo la rectoría del Estado. Los remanentes netos del capital destinado a la salud, la educación y la seguridad social se acumularán a los fines de su distribución y contribución en esos servicios. El sistema de seguridad social será regulado por una ley orgánica especial”.

Como puede apreciarse, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consagra, entre otros tantos aspectos, la garantía del pleno ejercicio de todos los derechos que asiste a los adultos mayores.

También dispone que 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.

En tal sentido, dispone de forma inédita que las pensiones y jubilaciones otorgadas mediante el sistema de seguridad social no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano; y que *“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”.*

Asimismo, prevé el Texto Fundamental que 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.

Al respecto, dispone que el Estado 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 o indirectas.

Inclusive, la Constitución de 1999 prevé que la ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección; norma progresiva y cardinal que honra de manera ejemplar los valores de la igualdad, la dignidad, la solidaridad y la justicia, al estimar al ser humano como un valor en sí mismo.

Asimismo, la Ley Suprema de la República dispone que los recursos financieros de la

seguridad social no podrán ser destinados a otros fines y que las cotizaciones obligatorias que realicen los trabajadores y las trabajadoras para cubrir los servicios médicos y asistenciales y demás beneficios de la seguridad social podrán ser administrados sólo con fines sociales bajo la rectoría del Estado.

Finalmente, prevé que los remanentes netos del capital destinado a la salud, la educación y la seguridad social se acumularán a los fines de su distribución y contribución en esos servicios; así como también que *“El sistema de seguridad social será regulado por una ley orgánica especial”*.

Tal ha sido el reconocimiento del Estado venezolano, en especial desde la referida consagración constitucional de 1999, que la cifra de personas que poseen una pensión del seguro social ha superado significativamente la que existía en 1998 (376.490 ciudadanos y ciudadanas), alcanzando los 2.981.381 pensionados para el año 2016, según de evidencia del sitio web del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS).

Ahora bien, en el estudio concreto de los nueve artículos que contiene la denominada Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados, se observa que, en principio y en abstracto, se muestra como parte de un desarrollo de las referidas normas fundamentales, más allá de la concepción del referido beneficio como un bono y no expresamente como, por ejemplo, parte integral de la jubilación o de la pensión (ver artículo 1), más allá de establecer límites marcados en lo que atañe a beneficios provenientes de entes privados, que parecieran privilegiar al sector privado en lo que respecta al sector público, en detrimento de jubilados y pensionados del sector privado, dando un trato claramente diferenciado entre beneficiarios del sector público y beneficiarios del sector privado, como ocurría bajo regímenes anteriores al sistema cardinalmente igualitario y garantista previsto en la Constitución de 1999 (ver diferencias entre los numerales 1 y 2 del artículo 2 de la ley sancionada) y, en fin, más allá de la estimación del Estado como ente ejecutor en esencia, toda vez que en todos los supuestos de concurrencia previsto en el artículo 8, entre entes privados y entes públicos, se le asigna a estos últimos, según esa disposición legal, el deber de asumir exclusivamente el pago de tales beneficios y no, por ejemplo, establecer un sistema compartido de pagos en esos casos, exonerando en gran medida al sector privado y cargando en el Estado la mayor responsabilidad en ese ámbito. Sin embargo, no se observa colisión directa entre la externalidad del contenido de la Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados y el derecho a la seguridad social previsto en el artículo 86 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; por el contrario, se observa que el texto legal sometido a su estudio posee un preponderante carácter social y garantista, que guarda armonía con lo previsto en los artículos 80 y 86 de la Carta Magna, y, en esencia, se compagina con los logros sociales profundizados a través de la entrada en vigencia y desarrollo legislativo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como también con el desenvolvimiento jurisprudencial que de la misma ha elaborado esta Sala desde su creación, en materia de garantía a los derechos humanos y, en especial, a los derechos sociales, de forma paradigmática en el derecho constitucional comparado que, en fin, es esencial e intrínsecamente constitucional; de forma similar a como lo advierte el Presidente de la República, cuando en su solicitud de estimación constitucional del referido instrumento legal señala lo siguiente: *“... la Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados sancionada por el Parlamento venezolano, se fundamenta en derechos sociales constitucionales que por ser competencialmente propios del Estado han venido siendo propugnados, reconocidos y efectivamente articulados por el Ejecutivo Nacional, lo cual se evidencia en diversos beneficios y programas de atención especial materializados en los últimos*

diecisiete años, razón por la cual el fin último pretendido por el instrumento cuya Constitucionalidad se pretende sea considerada, no es objeto de cuestionamiento por parte del Poder Ejecutivo que represento...”.

No obstante ello, seguidamente, el Presidente de la República, sostiene lo siguiente: “...sin embargo, a nuestro juicio los mecanismos aplicados para su elaboración representan un contrasentido a parámetros de rango Constitucional y legal, en tanto y en cuanto harían inviable su efectiva aplicación, alejándose así de la intencionalidad social que se presume debe ser atendida por todos los Poderes Públicos”; circunstancia que denota el interés del Ejecutivo Nacional en continuar profundizando eficazmente la protección de los jubilados y pensionados, en especial, en las circunstancias económicas actuales y que, en tal sentido, responsablemente advierte un aspecto necesario para hacer viable la referida garantía de tales derechos sociales, con abstracción de las posibles finalidades y prescindencia de su estima ética o moral, perseguidas con la creación de esa ley en ese contexto; pues, de lo contrario, la ley sería una mera declaración de intenciones sin concreción, destinada a crear expectativas que se verían frustradas y que fomentarían situaciones alejadas de la paz y el bienestar social. Al respecto, este Máximo Tribunal ha estimado y estima de manera positiva las iniciativas del Poder Público que profundicen la garantía de los derechos sociales de todos los ciudadanos y todas las ciudadanas, por cuanto con este tipo de acciones se desarrolla el precepto constitucional señalado en el artículo 2, sobre la adopción del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, y, esencialmente, se protegen los derechos humanos, como actividad central del buen gobierno; sin embargo, esas iniciativas deben ser viables y eficaces, deben ser realizadas de manera tal que realmente cumplan con la finalidad de garantía para la cual fueron exhibidas, en fin, deben estar inspiradas en principios éticos; por ende, no deben ser instrumentos para generar falsas expectativas, para agudizar la situación económica, para perjudicar a sectores sociales, para profundizar crisis con el mero fin de incrementar poder político a costa de los más débiles, para propiciar conflictos a lo interno de la comunidad y mucho menos para promover la desestabilización institucional y política del país, en perjuicio del desarrollo, del orden y de la paz social.

Al respecto, debe indicarse que al Presidente de la República, especialmente en un sistema fundamentalmente presidencialista de gobierno, como el que ha regido la historia constitucional patria, es a quien le corresponde dirigir la Administración Pública Nacional, tal como lo señala la Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuando señala lo siguiente:

*Con esto se permite agilizar los trámites para hacer efectivas las exigencias de adaptabilidad de las estructuras administrativas, **convirtiéndose el Presidente en el verdadero rector de la Administración Pública Nacional** (Resaltado añadido)*

En similar orden de ideas, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, le otorga al Presidente de la República, entre otras atribuciones cardinales, dirigir la acción de gobierno y administrar la Hacienda Pública Nacional, tal como lo establece el artículo 236, en sus numerales 2 y 11, los cuales disponen lo siguiente:

Artículo 236.- Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de La República:

(...)

2. Dirigir la acción del Gobierno.

(...)
del Gobierno.

Dirigir la acción

11. Administrar la Hacienda Pública Nacional...”.

Ello encuentra especial significación cuando se examina el contenido del artículo 226 eiusdem, el cual establece que “El Presidente o Presidenta de la República es el Jefe o Jefa del Estado y del Ejecutivo Nacional, en cuya condición dirige la acción del Gobierno”.

Una aproximación a la Hacienda Pública en el derecho comparado puede apreciarse en las siguientes líneas:

“...Los órganos y entes estatales operan como cualquier organización privada que utiliza recursos humanos, físicos y financieros. Pero a diferencia de estas últimas, la obtención y aplicación de tales recursos está enderezada a lograr el cumplimiento de los fines de interés público, cuya definición, a veces contingente y variable, es resorte político de las autoridades legalmente constituidas. Toda organización, pública o privada, posee una «hacienda» entendida como la coordinación activa de personas y bienes cuyo resultado es la producción de bienes que satisfacen necesidades humanas que pueden ser públicas o privadas.

La «hacienda pública» es la que produce bienes públicos con los que se dará satisfacción a necesidades públicas, cuya definición será siempre circunstancial, fruto de decisiones políticas. Esta producción pública es no transable en el mercado, aun cuando se utilicen factores productivos para lograrla.

(...)

Esta actividad financiera requiere de un plan de actuación exteriorizado en forma contable y monetaria, que es el presupuesto, y de todas las acciones necesarias para adquirir y emplear los medios económicos necesarios para atender las necesidades públicas.

El presupuesto es, pues, un instrumento legal que calcula y autoriza gastos, previendo los ingresos para solventarlos, determinando las respectivas atribuciones de los órganos del Estado en la gestión financiera. Este régimen se complementa, indudablemente, con el de la ejecución de los gastos públicos y su pertinente control.

(...)

Los órganos secundadores de la gestión ejecutiva, son aquellos que, subordinados al órgano máximo de la hacienda, encargado de la gestión ejecutiva, facilitan su labor administrativa, y para ello se los inviste con funciones y competencias propias. Ocupan una vasta línea jerárquica descendente de organización funcional o lineal y todos dependen, en última instancia, del jefe máximo de la Administración Pública, el Presidente de la Nación...” (Comadira, Julio. Ley 24.156. Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Presidencia de la Nación. Buenos Aires, 2003. En <http://www.sigen.gov.ar/ley24156/ley24156concordado.pdf>).

Especial mención debe hacerse de ese plan de actuación exteriorizado en forma contable y monetaria, que es el presupuesto, en especial, del principio de legalidad presupuestaria, así como también de la disponibilidad económica responsable, tal como se desprende de los artículos 314 de la Constitución de la República Bolivariana, y 21 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, que disponen lo siguiente:

‘Artículo 314. No se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de

Presupuesto. Sólo podrán decretarse créditos adicionales al Presupuesto para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes, siempre que el Tesoro Nacional cuente con recursos para atenderla respectiva erogación; a ese efecto, se requerirá previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de la Asamblea Nacional o, en su defecto de la Comisión Delegada.’ (Resaltado Nuestro)

‘Artículo 21. No se podrán adquirir compromisos para los cuales no existan asignaciones presupuestarias, ni disponer de créditos para una finalidad distinta a la prevista’”.

Al respecto, en la solicitud de autos, se sostiene lo siguiente:

Que “[e]l estamento Constitucional citado en este caso procura garantizar un principio fundamental que provee de seguridad jurídica a la administración financiera del sector público, como es la legalidad del gasto según el cual la previsión en la Ley de Presupuesto Anual resulta mandatoria a los fines de la asignación de recursos públicos; ahora bien, el presupuesto es la expresión financiera de un Plan, por lo tanto debe reconocer las variaciones propias de la dinámica administrativa pública y permitir en consecuencia la posibilidad de modificaciones, particularmente, en caso de insuficiencias o gastos sobrevenidos se puede recurrir a los créditos adicionales, que por constituir una variación a los límites máximos de autorizaciones para gastar contenidos en la Ley de Presupuesto, son conocidos por la Asamblea Nacional, pero siempre sometidos a la existencia de disponibilidad en la Tesorería Nacional para financiar lo conducente”.

Que “... es importante acotar, que de conformidad con el citado artículo 21 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, no se pueden adquirir compromisos para los cuales no existan asignaciones presupuestarias, siendo este el desarrollo legislativo inmediato y expreso de la norma Constitucional que preserva el principio de legalidad del gasto y el equilibrio económico financiero que debe prevalecer como herramienta de control de las finanzas públicas en aras de la satisfacción eficiente de las necesidades colectivas, nos encontraríamos ante una posible violación también de orden legal en la medida que el Bono de Alimentos y Medicinas que se crea y el costo asociado a su cumplimiento no fue previsto en la Ley de Presupuesto del Ejercicio Económico Financiero en curso, por lo cual su entrada en vigencia en lo inmediato no contaba con la imprescindible asignación presupuestaria para su ejecución”.

Que “[p]artiendo de los supuestos precedentemente expuestos, la aprobación mediante Ley de un instrumento que afecte la Hacienda Pública Nacional en desconocimiento de las disponibilidades o situación financiera concreta del Estado, pareciera evidenciar un exceso por parte del Poder Legislativo que pretende coadministrar con el Poder Ejecutivo el Tesoro Nacional, de espaldas a las previsiones Constitucionales y legales, así como a las realidades económicas objetivas imperantes, llevando a la creación de pasivos públicos o a normas de imposible cumplimiento por inobservancia de las políticas públicas de planificación, coordinación y racionalidad en la instrumentación de beneficios sociales, atendiendo a intereses políticos y no sociales o humanos, lo cual redundaría en detrimento de los adultos mayores, pensionados y jubilados, quienes podrían ver insatisfecha una expectativa legítima ante la desviación del Poder Legislativo”.

Tal circunstancia es especialmente relevante en la situación de emergencia económica que en los últimos meses atraviesa la República, tal como lo ha reconocido esta Sala en diversas sentencias; toda vez que el manejo financiero y presupuestario debe ser especialmente ordenado en tal circunstancia, a los efectos de contrarrestar tal situación que amerita en grado superlativo la colaboración entre poderes

públicos y no lo contrario.

Así, en la decisión n° 184 del 17 de marzo de 2016, esta Sala asentó lo siguiente:

*“...En tal sentido, puede afirmarse que los estados de excepción son circunstancias de variada índole, que pueden afectar la seguridad de la nación, de las instituciones o de los ciudadanos, para cuya atención no serían totalmente suficientes ni adecuadas a los fines del restablecimiento de la normalidad, las facultades de que dispone ordinariamente el Poder Público, y ante las cuales el ciudadano Presidente de la República, en Consejo de Ministros, está investido de potestades plenas para declarar tal estado, prorrogarlo o aumentar el número de garantías constitucionales restringidas, y disponer de tales medidas en los términos que contemple en el Decreto respectivo, en el marco Constitucional, para garantizar la seguridad y defensa de la República, y de su soberanía en todos sus atributos y aspectos; en fin, para proteger el propio orden constitucional (circunstancia que explica la ubicación de las principales normas que regulan esta materia dentro del Texto Fundamental: **TÍTULO VIII DE LA PROTECCIÓN DE ESTA CONSTITUCIÓN**, Capítulo I De la Garantía esta Constitución, **Capítulo II De los Estados de Excepción**. Título que es posterior, a los títulos IV, V, VI y VII: **DEL PODER PÚBLICO, DE LA ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO NACIONAL, DEL SISTEMA SOCIO ECONÓMICO y DE LA SEGURIDAD DE LA NACIÓN**).*

Respecto de las circunstancias que ameritarían la prorroga de tal mecanismo excepcional y extraordinario, ciertamente, tal como lo propugna la doctrina antes mencionada, destacan los conceptos de heterogeneidad, irresistibilidad o rebase de las facultades ordinarias del Poder Público y de lesividad, por la producción potencial o acaecida de daños a personas, cosas o instituciones. De éstos estima pertinente la Sala aludir a la heterogeneidad, puesto que, en efecto, las condiciones que pueden presentarse en el plano material, sean de origen natural, social o económico, son de enorme diversidad e índole, y, en esa medida, los estados de excepción reconocidos y declarados por Decreto del Presidente de la República, pueden versar sobre hechos que tradicionalmente se asocian a este tipo de medidas; empero, por igual pueden referirse a situaciones anómalas que afecten o pretendan afectar la paz, la seguridad integral, la soberanía, el funcionamiento de las instituciones, la armonía de la comunidad y de la economía, en el ámbito nacional, regional o local, que ameriten apartarse de las normas ordinarias para tomar medidas excepcionales, orientadas por la normativa proyectada en el decreto en cuestión; razón por la que es trascendental y vinculante el control constitucional en este contexto que, en definitiva, constituye la máxima y definitiva expresión del control, al ser la Constitución la norma Suprema y fundamento del Poder Público –ver arts. 7, 137, 334, 335 y 336 del Texto Fundamental-; ello sin restarle importancia al control político, cuyos efectos en esta materia podrán ser canalizado conforme lo señala la norma atributiva de tal competencia, prevista en los artículos 187.3 y 222 de la Constitución.

En este orden de ideas, debe indicarse que tanto los estados de excepción como sus prórrogas solamente pueden declararse ante situaciones objetivas de suma gravedad que hagan insuficientes los medios ordinarios de que dispone el Estado para afrontarlos. De allí que uno de los extremos que ha de ponderarse se refiere a la proporcionalidad de las medidas decretadas respecto de la ratio o las situaciones de hecho acontecidas, en este caso, vinculadas, entre otros aspectos y conforme lo señalado en el decreto sub examine, a la “crisis estructural del modelo rentista por la caída abrupta de los precios del petróleo y el boicot económico y financiero nacional e internacional contra la República, que ha impactado y conmovido a las venezolanas y los venezolanos en el curso de este año 2016”; a que “es imperioso dar continuidad al fortalecimiento de determinados aspectos de seguridad económica, que encuentran razón en el contexto económico latinoamericano y global actual”; a que “el Poder Ejecutivo ha dictado ocho decretos en

el marco de la emergencia económica”; y a que “persisten las circunstancias excepcionales, extraordinarias y coyunturales que motivaron la declaratoria de Emergencia Económica, lo cual ha sido reconocido por los diversos factores que hacen vida en el Territorio Nacional, entre ellos la Asamblea Nacional”; las cuales inciden de forma negativa y directa en el orden público constitucional, y, por ende, exigen toda las medidas necesarias para garantizar de forma efectiva los derechos irrenunciables de la Nación y los valores y principios constitucionales; teniendo presente que las medidas tomadas en el marco de un estado de excepción, deben ser proporcionales a la situación que se quiere afrontar en lo que respecta a gravedad, naturaleza y ámbito de aplicación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 de la citada Ley Orgánica.

Con relación a la situación económica actual, valga citar, en atención a la notoriedad comunicacional, entre otras tantas, las siguientes notas:

(...)

Así pues, inclusive, el Poder Legislativo Nacional ha reconocido la existencia de una situación nacional extraordinaria que se vincularía, en todo caso, a la materia económica, lo cual exige la toma de medidas excepcionales oportunas para regresar a la situación de normalidad social y, por ende, de normalidad conforme a los valores, principios y fines que proyecta la Constitución, tal como se aprecia en el acuerdo emanado por ese órgano del poder público mediante el cual, según su criterio, se declara una pretendida “Crisis Humanitaria e Inexistencia de Seguridad Alimentaria de la Población Venezolana”, publicado en la Gaceta Oficial n° 40.866, del 10 de marzo de 2016, en el cual, además, exige al gobierno nacional la toma de medidas necesarias para solventar perentoriamente la referida situación nacional extraordinaria.

Así pues, examinado el contenido del instrumento jurídico sometido a control constitucional, se observa sumariamente que se trata de un Decreto cuyo objeto es, a tenor de su artículo 1, prorrogar por sesenta (60) días el plazo establecido en el Decreto n.° 2.184 del 14 de enero de 2016, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.° 6.214 Extraordinario de la misma fecha, mediante el cual se declaró el estado de Emergencia Económica en todo el Territorio Nacional, en virtud de que subsisten las circunstancias extraordinarias por las cuales atraviesa la economía venezolana, y que permitan asegurar a la población el disfrute pleno de sus derechos y el libre acceso a bienes y servicios fundamentales e igualmente, mitigar los efectos de la inflación inducida, de la especulación, del valor ficticio de la divisa, el sabotaje a los sistemas de distribución de bienes y servicios, así como también contrarrestar las consecuencias de la guerra de los precios petroleros, que ha logrado germinar al calor de la volátil situación geopolítica internacional actual, una grave crisis económica; prórroga que se dicta a fin de que el Estado disponga de las medidas oportunas que se juzgan necesarias, adecuadas y proporcionales al restablecimiento de las condiciones socioeconómicas que permitan la estabilización económica del país y mitigar los efectos de la inflación inducida, en el marco de los referidos decretos, con el objeto de impedir la extensión o prolongación de sus efectos y garantizar a toda la población el pleno goce y ejercicio de los derechos afectados por estas acciones.

Dicho instrumento establece un ámbito de aplicación en todo el Territorio Nacional. Particularmente, observa la Sala que este instrumento está compuesto de la siguiente forma:

(...)

En este orden de ideas, para que el acto de gobierno sometido al examen sea controlable constitucionalmente, requiere al menos de un fundamento objetivo, lo cual, en el caso de las prórrogas de los estados de excepción o de necesidad, se traduce en la invocación directa de las normas constitucionales y legales -contenidas en la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción-, que habilitan al Presidente de la República para ejercer esa potestad, y el establecimiento de medidas razonables y proporcionales a la situación que se pretende controlar, que justifiquen el establecimiento de estas acciones por parte del Estado, en el ejercicio de sus atribuciones para la salvaguarda de los derechos y

garantías constitucionales de los ciudadanos y ciudadanas.

Así, por lo que respecta a la base jurídica invocada por el ciudadano Presidente de la República, para dictar el Decreto sub examine, resaltan el artículo 226 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual reconoce que ‘El Presidente o Presidenta de la República es el Jefe o Jefa del Estado y del Ejecutivo Nacional, en cuya condición dirige la acción de Gobierno’; el numeral 7 del artículo 236 del mismo Texto Constitucional, que alude a la competencia específica del Presidente de la República para declarar los estados de excepción y decretar las restricciones de garantías en los casos previstos en esta Constitución, los artículos 337, 338 y 339 eiusdem; los artículos 2 al 7, 10, 17, y 23 de la Ley Orgánica Sobre Estados de Excepción, que dan cuenta de una diversa gama de medidas oportunas que permitan atender eficazmente las situaciones coyunturales, sistemáticas, inéditas y sobrevenidas que transgreden la estabilidad económica del país y que subsisten. Tal basamento jurídico, además de constar de forma clara en el Decreto de prórroga, ha venido siendo difundido ampliamente por el Presidente de la República y otros altos funcionarios públicos en diversas alocuciones.

Al respecto, el Decreto sometido al control de esta Sala sobre la constitucionalidad, plantea desde su primer artículo que el mismo tiene como objetoprroargar por sesenta (60) días el plazo establecido en el Decreto n.º 2.184 del 14 de enero de 2016, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.º 6.214 Extraordinario de la misma fecha, mediante el cual se declaró el estado de Emergencia Económica en todo el Territorio Nacional, en virtud de que subsisten las circunstancias extraordinarias que afectan la estabilidad económica del país; prórroga que se dicta a fin de que el Poder Ejecutivo Nacional disponga de las medidas oportunas que permitan atender eficazmente la situación coyuntural, sistemática y sobrevenida, de la inflación inducida, de la especulación, del valor ficticio de la divisa, el sabotaje a los sistemas de distribución de bienes y servicios, así como también contrarrestar las consecuencias de la guerra de los precios petroleros, que ha logrado germinar al calor de la volátil situación geopolítica internacional actual, generando una grave crisis económica, entre otras circunstancias que inciden de forma negativa en el orden socioeconómico de la Nación; con el objeto de impedir la extensión o prolongación de sus efectos y garantizar a toda la población el pleno goce y ejercicio de los derechos afectados por estas acciones.

Ello así, esta Sala observa que las situaciones fácticas consideradas y que el Ejecutivo Nacional puede afrontar, a través del Decreto que prorroga por sesenta (60) días el plazo establecido en el Decreto n.º 2.184 del 14 de enero de 2016, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.º 6.214 Extraordinario de la misma fecha, mediante el cual se declaró el estado de Emergencia Económica en todo el Territorio Nacional, están vinculadas con varios postulados constitucionales, entre los que se encuentran los artículos 112, 115, 117, 299 y 320 (entre otros) de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela:

(...)

Así pues, observa esta Sala Constitucional, que el Decreto que prorroga por sesenta (60) días el plazo establecido en el Decreto n.º 2.184 del 14 de enero de 2016, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.º 6.214 Extraordinario de la misma fecha, mediante el cual se declaró el estado de Emergencia Económica en todo el Territorio Nacional, atiende de forma prioritaria aspectos de seguridad económica, que encuentra razón, además, en el contexto económico latinoamericano y global actual, y resulta proporcional, pertinente, útil y necesario para el ejercicio y desarrollo integral del derecho constitucional a la protección social por parte del Estado, ineludibles para la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, y para la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo, conforme a lo previsto en el artículo 3 Constitucional.

De allí que se estime ajustado al orden constitucional y por ende procedente, que el

Ejecutivo Nacional, constatadas las circunstancias suscitadas y que se mantienen en el espacio geográfico de la República, emplee las medidas amparadas por el decreto sub examine, en cumplimiento –tal como lo manifiesta el Decreto- del deber irrenunciable e ineludible del Estado Venezolano de garantizar el acceso oportuno de la población a bienes y servicios básicos y de primera necesidad, así como el disfrute de sus derechos en un ambiente pleno de tranquilidad y estabilidad.

En fin, estima esta Sala que el Decreto sometido a control de constitucionalidad cumple con los principios y normas contenidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en tratados internacionales sobre derechos humanos válidamente suscritos y ratificados por la República, y en la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción”.

En este contexto, aun cuando el Presidente de la República señala que “... *la Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados sancionada por el Parlamento venezolano, se fundamenta en derechos sociales constitucionales que por ser competencialmente propios del Estado han venido siendo propugnados, reconocidos y efectivamente articulados por el Ejecutivo Nacional ...*”; no menos cierto es que su elaboración, discusión, sanción y promulgación advierten unos presupuestos constitucionales y jurídicos indispensables para que esa ley realmente puede ser viable, aplicable y eficaz, entre los que destaca la consulta y concertación con quien dirige la acción de gobierno y administra la Hacienda Pública Nacional, más allá de consagrar el referido bono en un texto que por sí sólo no es suficiente para materializar tal beneficio social, pues es imprescindible verificar eficazmente el impacto y viabilidad económica del mismo (máxime cuando existe en el país una situación de emergencia económica), así como también determinar la fuente de financiamiento en el tiempo y realizar la previsión presupuestaria respectiva para satisfacer el principio de sostenibilidad fiscal y la efectiva disposición económica en beneficio integral y equilibrado de la población, conforme a lo consagrado en el ordenamiento jurídico, para evitar afectar otros pagos que debe efectuar el Estado, a través del Presidente de la República, en garantía de esos mismos y otros tantos derechos colectivos e individuales, circunstancia que plantea para el Jefe del Gobierno y Jefe del Estado, una especie de estado de necesidad por colisión de deberes jurídicos contrapuestos: por una parte, aplicar la Constitución en lo que respecta a la garantía de los derechos sociales (la cual tiene carácter normativo y es de aplicación directa e inmediata: ver, entre otras, sentencia de esta Sala n° 520 del 7 de junio de 2000) y, por ende, aplicar la Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados, en lo que respecta a los entes públicos, y, por otra parte, aplicar la Constitución y la Ley en lo que atañe al régimen presupuestario y, por tanto, a la garantía de los derechos que logran tutelarse a través del cumplimiento del orden fiscal y monetario que procura aquel régimen (financiamiento de los sistemas: educativo, de salud, vivienda, etc, incluso del propio sistema de seguridad social, pues podrá presentarse la disyuntiva entre incrementar el número de jubilaciones y pensiones para favorecer a un mayor número de la población o incrementar los montos que reciben los beneficiarios actuales de las jubilaciones y pensiones: El favorecimiento de algunos pudiera desfavorecer a otros). Así pues, no existe la posibilidad teórica de satisfacer ambos deberes jurídicos, ya que un deber es la negación del otro (se viola o no se viola la constitucionalidad fiscal y legalidad presupuestaria como lo incita la formación y sanción de la dolosa ley *sub examine*). Por ende, no existe la posibilidad teórica normativa de satisfacer integralmente ambos deberes jurídicos al mismo tiempo, ante un escenario de recursos materiales limitados y de necesario respeto por la Constitución y la Ley, como presupuestos elementales de orden y paz social.

Por tanto, tal situación de necesidad que evidencia la teoría de la colisión de deberes, se da en aquellos casos en los que a un sujeto de derecho se le imponen dos o más deberes excluyentes entre sí (si cumple uno no puede cumplir el otro y viceversa), circunstancia que generalmente involucra una omisión por causa legítima que, en este caso, se refleja en una acción constitucional, como lo es la prevista en el artículo 214 del Texto Fundamental, en lo que concierne a plantear ante esta Sala la solicitud de examen de la constitucionalidad de la ley remitida.

En tal sentido, se observa que la aplicación inmediata de la Ley *sub examine*, causaría graves inconvenientes a distintos factores como son los siguientes:

1.- La sanción, promulgación y entrada en vigencia de la presente Ley, desconociendo las competencias insoslayables del rector de la Hacienda Pública Nacional y, en fin, negando una atribución elemental de un Poder Público cardinal, en cuya responsabilidad recae la dirección de la acción de gobierno, sin la determinación de la fuente de financiamiento, sin soporte presupuestario para su ejecución inmediata dentro del presupuesto del año fiscal 2016, y sin existir recursos previstos en el Tesoro Nacional para tales fines, no sólo viola los principios de legalidad presupuestaria, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal, además de los postulados de autonomía de poderes y supremacía constitucional, sino que profundizaría la expectativa a un gran número de venezolanos y venezolanas que podrían no ver plasmados en lo inmediato los beneficios socioeconómicos que la misma les daría, e, inclusive, pudiera perjudicar a otros tantos sectores de la población y, por ende, a toda la colectividad, a causa de graves violaciones al orden jurídico-constitucional en el proceso de formación de esta ley por parte de la Asamblea Nacional, que redundaría en la afectación de derechos fundamentales, derivada de la imposibilidad de continuar la ejecución de políticas sociales fundamentales que está desarrollando el Estado venezolano.

2.- El impacto en el presupuesto nacional generaría un desajuste en las cuentas fiscales que afectaría el cumplimiento de la ejecución de las metas de otros sectores sociales, incluso vinculadas a la producción e importación de alimentos y medicamentos, aunado a que no se prevé la fuente de financiamiento y existe una situación de emergencia económica en el país.

3.- El poco sustento económico del informe previo a la aprobación de la Ley ha demostrado inconsistencias presupuestarias que muestran un grado sustancial de inviabilidad de la aplicación de la misma.

4.- No calcular de manera precisa el costo de la aplicación de esta política generaría la imposibilidad de acceso a la seguridad social de los ciudadanos que próximamente estarían cumpliendo los requisitos para obtener pensión del seguro social.

5.- El impacto a antes del sector público generaría desajustes que pueden convertirse en la imposibilidad del cumplimiento del Ley, aunado al impacto a la seguridad social al prever una especie de centralización del pago, en el Instituto Venezolano de los Sociales

Al respecto, esta Sala debe advertir que en sentencia n.º 269 del 21 de abril de 2016, al analizar la necesaria coordinación y colaboración entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en los procesos de formación de leyes para garantizar los principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal, en tutela de la autonomía entre poderes y de la supremacía constitucional, se asentó lo siguiente:

“(Omissis)

Observa esta Sala que en el artículo 103 del Reglamento Interior y de Debates se establecen los requisitos para la presentación y discusión de proyectos de ley, en los términos siguientes:

Artículo 103. *Todo proyecto de ley debe ser presentado ante la Secretaría y estará acompañado de una exposición de motivos que contendrá, al menos:*

- 1. La identificación de quienes lo propongan.*
- 2. Los objetivos que se espera alcanzar.*
- 3. El impacto e incidencia presupuestaria y económica, o en todo caso, el informe de la Dirección de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional.*

En caso que un proyecto no cumpla con los requisitos señalados, de acuerdo al criterio de la Junta Directiva, se devolverá a quien o quienes lo hubieran presentado a los efectos de su revisión, suspendiéndose mientras tanto el procedimiento correspondiente.

El proyecto que cumpla con los requisitos señalados se le dará Cuenta para ser incorporado al sistema automatizado.

En cada Sesión se dará Cuenta a la plenaria de los proyectos de ley recibidos por Secretaría. Para ser sometido a discusión, todo proyecto debe estar acompañado de la exposición de motivos y ser puesto a disposición de los diputados o diputadas por parte de la Secretaría.

Respecto a esta disposición, la Sala estima oportuno señalar que el artículo 207 constitucional hace una previsión sobre las reglas a seguir que todo proyecto de ley debe cumplir para que se convierta en ley.

Partiendo de la base que todo Proyecto de Ley debe recibir dos discusiones en días diferentes, encontramos que el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional hace una exigencia muy estricta a la pretensión de ley cuya iniciativa está por presentarse para su primera discusión ante la cámara parlamentaria.

No basta entonces la simple iniciativa, sino que debe tener una exposición de motivos y el acompañamiento del estudio del impacto e incidencia presupuestaria y económica, o en todo caso, el informe de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional, tal y como lo ordena el propio Reglamento Interior y de Debates de dicho órgano, inclusive con la sanción de devolución a sus proponentes de ley y suspensión del procedimiento de formación si no se cumplen con estos pasos previos.

¿En razón a qué, toda iniciativa de ley debe llevar consigo una información técnica sobre el impacto e incidencia que en la economía y finanzas del Estado ha de tener dicha pretensión normativa?. A que toda ley comporta para su ejecución y cumplimiento una erogación del Presupuesto Nacional.

El aval económico que debe soportar todo proyecto de ley debe contar con la disponibilidad presupuestaria del Tesoro Nacional, de conformidad con el artículo 314 de la Constitución.

Para más ilustración sobre la importancia del tema presupuestario, encontramos normas constitucionales que hacen de vital interés, para los asuntos de la República, el cuidado que deben tener las altas autoridades nacionales en el manejo de los recursos en este ámbito (véanse, artículos 287, 289 y 291 de la Constitución).

De hecho encontramos que el Presidente de la República tiene, entre sus atribuciones y obligaciones previstas en el artículo 236 de la Constitución en su numeral 11, la de Administrar la Hacienda Pública Nacional; la del numeral 13, decretar créditos adicionales al Presupuesto, previa autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión delegada.

Corresponde por igual al Ejecutivo Nacional, cumplir con las exigencias del Régimen Presupuestario consagradas en los artículos 311 y siguientes de la Norma Suprema, pues la misma obliga a que la gestión fiscal debe estar regida, para poder ser ejecutada, con base en los principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal. Para ello, la Asamblea Nacional recibe la presentación del Ejecutivo

Nacional, para su sanción legal, un marco plurianual para la formulación presupuestaria que debe contener los límites máximos de gasto y endeudamiento que hayan de contemplarse en los presupuestos nacionales.

Por ello, la propia Constitución (artículo 312) obliga a fijar límites al endeudamiento público de acuerdo con un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía, de ahí que, toda la administración económica y financiera del Estado se rige por un presupuesto de ley nacional presentado por el Ejecutivo Nacional anualmente y aprobado por la Asamblea Nacional (artículo 313 Constitucional) y como consecuencia de ello, la Constitución en su artículo 314 señala con precisión que no se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto, y que para decretar un crédito adicional al mismo debe contarse con recursos en la Tesorería Nacional para atender la respectiva erogación.

Igualmente, para la Asamblea Nacional existe una obligación constitucional de tomar en cuenta las limitaciones financieras del país cuando le corresponda acordar y ejecutar su propio presupuesto de gastos (artículo 187, numeral 22 de la Constitución).

Por ello es importante precisar que durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes, junto a la exigencia reglamentaria ya analizada, encontramos en el artículo 208 constitucional que el Cuerpo Parlamentario, en la primera discusión del proyecto de ley, ha de considerar no sólo la exposición de motivos, sino que está obligado a evaluar sus objetivos, así como su alcance y viabilidad para poder determinar su pertinencia; y obligatoriamente conforme a la previsión del artículo 211 constitucional debe consultarse a los otros Órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas, teniendo prioridad especial por ejemplo, en el derecho de palabra, los Ministros o Ministras en representación del Poder Ejecutivo para oír su opinión sobre el proyecto de ley. Esto nos lleva a entender la obligatoria concertación que debe existir entre la Asamblea Nacional y los otros Órganos del Estado durante la discusión y aprobación de las leyes.

De ahí que la viabilidad exigida en todo Proyecto de Ley tiene que ver no sólo con el impacto e incidencia económica y presupuestaria que tendría para el Estado venezolano sino con la concertación obligatoria que entre ambos Poderes, Legislativo y Ejecutivo debe existir.

Esto es así, porque el gasto público representa un elemento clave para dar cumplimiento a los objetivos de la política económica del Estado, de modo que al ser ejecutado dicho gasto a través del Presupuesto Público como instrumento de gestión del Estado para el logro de los resultados a favor de la población, a través de la prestación de servicios y logro de metas de cobertura con equidad, eficacia y eficiencia por los órganos y entes del Poder Público es indiscutible que sin la aprobación del órgano público competente en materia de planificación, presupuesto y tesorería nacional, no puede estimarse cumplida la exigencia a que se refiere el numeral 3 del artículo 103 del citado Reglamento.

Resulta importante destacar, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto sometido a conocimiento de esta Sala, que de manera cautelar oficiosa, en aras de garantizar el principio constitucional de equilibrio fiscal contenido en el Texto Constitucional así como el principio de legitimidad del gasto, al existir límites de los gastos durante el año fiscal en curso, por cada una de las entidades del Sector Público de acuerdo a los ingresos que los financian, esto es, con la disponibilidad de los Fondos Públicos, máxime cuando se está en presencia de una situación de excepcionalidad económica a nivel nacional, tal como lo ha declarado esta Sala en sentencia n° 4 de fecha 20 de enero de 2016, mediante la cual se decidió la constitucionalidad del Decreto n° 2.184, que declara el Estado de Emergencia Económica en todo el territorio nacional, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.° 6.214 extraordinario del 14 de enero de 2016, así como del Decreto n.° 2.270 del 11 de marzo de 2016, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.° 6219 Extraordinario del 11 de marzo de 2016, dictado por el Presidente de la República, mediante el cual, prorroga por

sesenta (60) días el plazo establecido en el Decreto n° 2.184, antes identificado; se considera necesario, para no generar expectativas irresponsables contrarias a la ética, a la transparencia y a la democracia, mientras se decida el fondo del presente recurso, establecer que el informe sobre el impacto e incidencia presupuestaria y económica, o en todo caso, el informe de la Dirección de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional que debe acompañar a todo proyecto de ley, a que se refiere el numeral 3 del artículo 103 del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, son requisitos esenciales y obligatorios sin los cuales no se puede discutir un proyecto de ley, y que los mismos, en previsión de los artículos 208, 311, 312, 313 y 314 de la Constitución, deben consultarse con carácter obligatorio por la Asamblea Nacional –a través de su Directiva- al Ejecutivo Nacional- por vía del Vicepresidente Ejecutivo- a los fines de determinar su viabilidad económica, aun los sancionados para la fecha de publicación del presente fallo, en aras de preservar los principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal del régimen fiscal de la República, tomando en consideración las limitaciones financieras del país, el nivel prudente del tamaño de la economía y la condición de excepcionalidad económica decretada por el Ejecutivo Nacional.

En sintonía con lo anterior, y en atención a lo dispuesto en el artículo 207 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, según el cual todo proyecto de ley para convertirse en Ley, debe seguir las reglas establecidas en la Constitución y en los reglamentos respectivos, esta Sala estima de suma importancia recordar que el proceso de formación de leyes, comprende varios pasos que conforman distintos actos, (la presentación, la discusiones del proyecto, la sanción, la promulgación y la publicación) los cuales deben seguir como antes se apuntó con los postulados y principios constitucionales.

(Omissis)

Por ello, esta Sala, dado que es un hecho público, notorio y comunicacional (véanse, entre otras, páginas web <http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/actualidad/politica/claves---estas-son-las-10-leyes-en-la-mira-de-la-n.aspx>, <http://radiomundial.com.ve/article/conozca-las-10-leyes-que-la-bancada-opositora-en-la-asamblea-nacional-pretende-modificar>), que la Asamblea Nacional ha sancionado un conjunto de leyes sobre las cuales, ya en algunas de ellas esta Sala se ha pronunciado sobre su constitucionalidad y otras cuya petición de duda constitucional ha sido planteada por el Presidente de la República en aplicación del artículo 214 constitucional, estima necesario de manera provisional y mientras se decida el fondo del presente recurso, teniendo por norte el artículo 207 constitucional, establecer –como antes se apuntó- que el informe sobre el impacto e incidencia presupuestaria y económica, o en todo caso, el informe de la Dirección de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional que debe acompañar a todo proyecto de ley, a que se refiere el numeral 3 del artículo 103 del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, son requisitos esenciales y obligatorios sin los cuales no se puede discutir un proyecto de ley, y que los mismos, en previsión de los artículos 208, 311, 312, 313 y 314 de la Constitución, deben consultarse con carácter obligatorio por la Asamblea Nacional –a través de su Directiva- al Ejecutivo Nacional- por vía del Vicepresidente Ejecutivo- a los fines de determinar su viabilidad económica, aun los sancionados para la fecha de publicación del presente fallo, en aras de preservar los principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal del régimen fiscal de la República, tomando en consideración las limitaciones financieras del país, el nivel prudente del tamaño de la economía y la condición de excepcionalidad económica decretada por el Ejecutivo Nacional.

De allí que lo establecido en este fallo, tenga carácter obligatorio, por cuanto todos los actos que emanen del órgano legislativo nacional están llamados al cumplimiento de la normativa vigente, en especial, la referida a la participación del pueblo en los asuntos públicos de la Nación, así como la intervención del órgano público competente en

materia de planificación y presupuesto sobre el impacto económico de la ley a proponerse, lo cual como ya se apuntó reviste cabal importancia para el Estado, toda vez que cuando se propone una ley, independientemente de su contenido, la misma debe ser factible de ser ejecutada en la realidad, pues de lo contrario no tendría sentido dictar una ley cuya ejecución es de imposible cumplimiento.

Ello por cuanto, la aplicación del instrumento normativo legal genera un impacto en el gasto público del Estado, de allí que sea imperioso que exista por parte del órgano del Poder Público competente para el diseño, manejo, y ejecución del Plan y del Presupuesto del Estado, el estudio especial sobre el impacto e incidencia económica y presupuestario que la ley propuesta tendrá, pues los gastos que realiza el Estado deben estar balanceados con los ingresos fiscales. Así se decide”.

Del texto jurisprudencial anteriormente transcrito, se observa cómo la Constitución y el Reglamento Interior y de Debate de la Asamblea Nacional, junto al Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, tal como lo ha reconocido esta Sala, determinan el procedimiento que debe seguirse al momento de la aprobación de una Ley, dentro de las cuales está la determinación de la fuente de financiamiento, la viabilidad económica-presupuestaria y la obligación del Parlamento de acordar con el Poder Ejecutivo antes de sancionar cualquier texto legal por el impacto económico que en sí mismo tiene en el presupuesto fiscal.

Al respecto, esta Sala Constitucional tuvo conocimiento, por notoriedad comunicacional, a través de la página web de la Asamblea Nacional(http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/documentos/doc_e69914c066832398770036f9bb3fb1e8832d7f38.pdf) del informe remitido el 11 de febrero de 2016, a través de oficio n.º DGIDL/02/16/010 a la Secretaría de la Asamblea Nacional por parte del Director General de Investigación y Desarrollo Legislativo, Lic. Ysrael Camero, requisito previo necesario para la aprobación de cualquier texto legislativo.

En la página 8 y siguientes de ese informe se observa lo que sigue:

“Impacto Presupuestario:

Población Objeto:

· *Según información del Instituto Venezolano de Seguros Sociales, **para diciembre de 2015 había 3.090.281 pensionados a través de las diferentes misiones sociales.***

· *En el informe de Impacto Económico y Presupuestario del Anteproyecto de Reforma de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios, Funcionarias, Empleados Empleadas, Obreros, Obreras, Contratados y Contratadas de la **Administración Pública Nacional de los Estados y de los Municipios**, se estimaba que según la Ley de Presupuesto, del **ejercicio fiscal de 2012**, en los diferentes Ministerios o entes se tenían a **301.999 personas en condición de jubilados y pensionados.***

· ***No se tiene información que sirva de aproximación al total de jubilados de los gobiernos estatales y municipales, por lo cual la cifra estimada para la población objetivo de la propuesta de Ley presentará una estimación base, sobre la cual se precisará realizar ajustes para i) incluir la mencionada población, ii) para evitar duplicación de beneficiarios, debido a que no es poco común que una persona pueda recibir más de un beneficio a la vez.***

*Finalmente se empleará como estimación de la población objetivo de la Ley a recibir el beneficio a **3.400.000 PERSONAS** (pensionados y jubilados)(...).*

Utilizando la población como base de cálculo se estima que derivado del beneficio contemplado en el artículo tres (3) del proyecto de ley, equivale a 67 unidades tributarias

(U.T.), mensuales y considerando el valor actual de la UT de 150 bolívares, se calcula un monto mensual por beneficiario de 1.050 bolívares. Lo cual implica un costo mensual estimado para el total de beneficiarios estimados de 34.170 millones de bolívares mensuales.

De aprobarse la propuesta y entrar en vigencia para el mes de marzo del corriente año, se traduciría en un costo estimado para los diez meses restantes del 2016, producto del beneficio a la totalidad de la población de 341.700 millones de bolívares aproximadamente.

Considerando que la Ley de Presupuesto Nacional asciende a un billón 548 mil 574 millones de bolívares, implicaría que el costo derivado de la aprobación del artículo tres (3) tal y como está redactado se ubica en un impacto de aproximadamente el 22,07 % del monto total de la ley de presupuesto para el ejercicio fiscal de 2016".

Del extracto que se recoge en el presente Informe del Impacto Económico y Presupuestario efectuado al Proyecto de Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados, se observa que debió señalarse en el mismo la fuente de financiamiento, y la estimación de las personas que serían beneficiarias del bono de alimentos y medicinas.

Por otra parte, el Informe del Impacto Económico y Presupuestario efectuado con ocasión del Proyecto de Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados, también señala que la ejecución de aplicarse tal como fue redactado el artículo 3 de la Ley sancionada, implicaría un impacto del 22,07% del monto total de presupuesto para el ejercicio fiscal del 2016, lo que se traduce en que dicho informe previó la aplicación de la Ley dentro del ejercicio económico del actual año fiscal 2016 y no previó la asignación de los recursos correspondientes ni garantizó la existencia de los mismos en la hacienda pública nacional.

Ahora bien, tal situación no se corresponde con lo señalado en el artículo 314 Constitucional, el cual es del tenor siguiente:

“No se hará ningún tipo de gastos que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto. Sólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes, siempre que el Tesoro Nacional cuente con recursos para atender a la respectiva erogación; a este efecto, se requerirá previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de la Asamblea Nacional o, en su efecto, de la Comisión Delegada”.

Así pues, la propia Constitución establece, tal como se desprende de la norma citada la prohibición de hacer gasto alguno, no previsto en la Ley de Presupuesto; aunado a ello, no consta en el referido informe la valoración respecto de si el Tesoro Nacional cuenta con recursos para atender a la respectiva erogación; a lo cual hay que sumar que la Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2016, fue sancionada por la Asamblea Nacional y promulgada por el Presidente de la República el pasado mes de diciembre de 2015, lo que significa que el Legislativo Nacional, obvió lo previsto en el artículo 314 de la Ley Suprema.

En cuando al principio de legalidad presupuestaria, esta Sala, en sentencia n° 427 del 30 de

abril de 2013, señaló lo siguiente:

“...Las anteriores disposiciones confieren en materia de ejecución de sentencia, un lapso y procedimiento que deben ser respetados a favor de la República, al no tener disposición inmediata de fondos no previstos con ocasión al principio de legalidad presupuestaria, debiéndose entender por ello, que todos los órganos y entes del sector público no pueden disponer libremente de las partidas presupuestarias que se le asignen con sus respectivos montos de capital, si no son acordes con las normativas que en dicha materia se encuentran establecidas por el Poder Nacional. Siendo ello así, a diferencia de lo que ocurren en el caso de los particulares, los funcionarios que representan a las distintas dependencias del sector público no pueden ordenar libremente pagos o efectuar erogaciones no previstas en el presupuesto, toda vez que el pago de cantidades dinerarias por concepto de demandas siempre se encuentra asignada a una partida presupuestaria, y la misma debe actualizarse o reacomodarse conforme a la elaboración del presupuesto anual correspondiente y su consecuente aprobación, para cumplir con las ejecutorias dictadas en contra de la República.

Es por eso que, tanto la normativa prevista, no solo en del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, sino también en la Ley Orgánica de la Administración Financiera Pública del Sector Público Financiero, y en las normativas que todavía permanecen vigentes en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, delimitan un cumplimiento irrestricto del manejo de las partidas presupuestarias, por lo que debe concederse un lapso para que la República adapte el manejo de los fondos públicos destinados al pago proveniente de las sentencias dictadas por los tribunales.

Esta Sala encuentra que la República debe apegarse a las normas que establecen la procedimentalización de los pagos que no pueden desvirtuarse ni siquiera por sentencias dictadas por los tribunales. De allí que las instancias jurisdiccionales deben ajustar sus ejecutorias a la normativa especial cuando la misma sea aplicable, por lo que debe suplirse la ejecución regular según las normas adjetivas, a cambio de aquellas adaptadas precisamente para procurar equilibrio entre el pago debido y el manejo de los fondos públicos que detentan los órganos y entes investidos de tales prerrogativas procesales...”

Por otra parte, en el mismo informe, en su página 14, se incluyen algunas conclusiones denominadas como “Comentarios Finales”, en ellos destacan los siguientes:

· *“Dicha norma propuesta puede presionar la situación financiera de las pequeñas empresas privadas y ampliar la necesidad de recursos de las empresas o entes del sector público.*

· *La bonificación dirigida a la adquisición de medicamentos en el caso de tratamientos médicos permanentes cubiertos requiere un mayor desarrollo con respecto a lo establecido en la Ley de Servicios Sociales vigente.*

· *Sugerimos que se debe considerar la situación actual de vulnerabilidad del sector privado (pequeñas y o medianas empresas) y la dificultad de establecer el real impacto de los controles y regulaciones (costos, ganancias, precios justos) sobre el nivel de inflación anual.*

· *Es preciso considerar el costo, aplicar política de ayuda tiene un costo menor, cuando se comparan con los costos que generan la implementación de cualquier otro tipo de subsidios generales o controles de precios por parte del Estado”.*

Del texto anteriormente transcrito del ya referido informe, se desprenden algunas recomendaciones realizadas por el Director General de Investigación y Desarrollo Legislativo, las cuales

fueron tituladas como “*Comentarios Finales*”, en las cuales advierten posibles presiones financieras que ocasionaría la ejecución de la Ley en las pequeñas empresas privadas y en las empresas o entes del sector público; de igual forma, el informe señala la necesidad de desarrollar la bonificación correspondiente a medicamentos a la luz de la Ley de Servicios Sociales, y sugiere sea considerada por la Asamblea Nacional, la vulnerabilidad actual del sector privado, dada la corresponsabilidad social, y la consideración del costo de la política pública.

Así la cosas, una vez analizado el informe del Impacto Económico y Presupuestario efectuado al Proyecto de Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados, se observa que existen dudas razonables por parte de la propia Asamblea Nacional, a través de la Dirección General de Investigación y Desarrollo Legislativo (creada mediante un convenio de cooperación técnica celebrado en 1997 con el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-) sobre la viabilidad financiera de la presente Ley.

Por otra parte, es comunicacionalmente notorio que en marzo de 2015, el Observatorio Económico Legislativo de la Organización no Gubernamental Centro de Divulgación del Conocimiento Económico (CEDICE), con financiamiento de la Unión Europea, emitió un informe denominado Análisis Costo Beneficio del Proyecto de Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados ¿Garantía de Seguridad Social?(<http://cedice.org.ve/observatoriolegislativo/wpcontent/uploads/2016/04/ACB-Ley-de-Pensionados.pdf>).

En dicho informe señalan entre otras, las siguientes recomendaciones:

- 1.- *Es preciso considerar la sostenibilidad financiera del beneficio o subsidio por el tiempo se estimese requiere. Es importante establecer que lo que se requiere es una ayuda temporal, por un lapso corto para aliviar un problema coyuntural a los efectos de aliviar a la población más afectada. En cualquier caso, tiene que ser sostenible financieramente.*
- 2.- *Es importante evaluar el impacto que pueda generar en términos fiscales, ya que el déficit fiscal es significativo (algunos economistas estiman que sobrepasa el 20% del PIB) y de alguna manera una nueva carga podría ser trasladado al sector privado, el cual ya ha sido duramente cargado con programas de compensaciones laborales, impuestos y otras cargas, cuando también le es casi imposible equilibrar los altos costos con precios controlados.*
- 3.- *Se sugiere que se realice un estudio socioeconómico de la población pensionada, para que el beneficio o subsidio se otorgue a la población que lo requiere y no plantear un beneficio general a toda la población jubilada o pensionada, sin considerar su realidad económica. Es de considerar que la población de menores recursos (D, E) es la más afectada dado que es la que destina mayor parte de sus ingresos a alimentos y medicinas, se podría dirigir el subsidio directo a esa población.*
- 4.- *Es necesario, que se concrete cuáles son los tratamientos médicos que propone cubrir el Bono para tratamientos permanentes, a los efectos de eliminar el costo”.*

De las recomendaciones insertas en el informe emitido por el denominado Observatorio Económico Legislativo de la Organización no Gubernamental Centro de Divulgación del Conocimiento Económico (CEDICE), se desprenden un conjunto de consideraciones sobre la viabilidad económica de la Ley, especificando acciones a tomar y estudios a desarrollar antes de la aplicación de la misma, ello visto desde la óptica de una Organización que públicamente ha mantenido posturas en defensa de los derechos de las empresas y corporaciones privadas, elemento de importancia para el análisis del impacto económico inmediato en las mismas, al no haberse previsto mecanismos y formas consensuadas para garantizar la

ejecutabilidad del texto normativo.

Todo ello evidencia la necesidad de un análisis técnico-económico sustentado en fuentes de conocimiento sólidas, así como la necesaria previsión y concertación presupuestaria con el administrador de la Hacienda Pública Nacional –artículo 236.11 constitucional (Presidente de la República: Jefe del Estado y Jefe del Gobierno –artículo 226 *eiusdem*) que precisamente ha venido liderando en este sistema cardinalmente presidencial de gobierno, junto con el resto de Poderes Públicos, el desarrollo de los derechos fundamentales, con especial énfasis en los derechos sociales, para determinar que ese texto legal sancionado realmente pueda ser aplicado, como se supone ha de pretenderlo su creador, para la satisfacción de los derechos de jubilados y pensionados, y no simplemente para generar expectativas inviables en perjuicio de ese sector de la población y, en fin, del orden y de la paz social, valores que esta Sala, en correspondencia con la solicitud formulada por el Presidente de la República, se ocupará de garantizar, ética y realmente, como lo ha venido haciendo, dentro de las posibilidades que le otorgan las atribuciones y limitaciones determinadas por la Constitución y por la Ley.

Respecto de la necesidad del análisis de impacto como instrumento para la toma de decisiones, un sector de la doctrina foránea señala lo siguiente:

*“...Una vez definida la necesidad de intervención, se hace necesario proponer y comparar distintas alternativas para conocer cuál es la intervención pública que implica un mayor beneficio neto. La proporcionalidad ente los costes y los beneficios de la actuación pública debería guiar la toma de decisiones. La adopción de una medida regulatoria que implique la consecución de un objetivo a un coste elevado, aunque sea con un beneficio neto, podría ser así objeto de reconsideración. Solo teniendo en cuenta tanto los efectos deseados como los indeseados de la intervención, se estará tomando una decisión informada. El análisis de impacto puede contribuir de forma efectiva a la discusión sobre las necesarias reformas del marco regulatorio, al sistematizar el análisis de los fallos de mercado o regulatorios que justificarían la intervención, así como de los efectos económicos de las medidas alternativas que se están proponiendo. **«Legislar mejor» en estos momentos pasa, pues, por el reforzamiento del análisis de impacto como instrumento para la toma de decisiones.***

(...)

*... los parlamentos deben encontrar un equilibrio entre la cooperación y el control cara al Poder Ejecutivo electo; **el obstruccionismo puro redundará rara vez en interés de la ciudadanía (...)**” (Argimón, Isabel. *¿Qué queda de la agenda «legislar mejor»?.* <http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/09/Noviembre/ief0517.pdf>).*

En tal sentido, se observa el incumplimiento por parte de la Asamblea Nacional de varios criterios jurisprudenciales y postulados fundamentales que rigen el proceso de formación de la ley *sub examine*, como lo son los principios tutela integral de los derechos humanos, autonomía de los poderes públicos, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal, supremacía constitucional y legalidad presupuestaria, determinados por la insuficiente previsión del impacto económico, junto a la correspondiente previsión y acuerdo presupuestario, lo que determina la responsabilidad cardinal de la Asamblea Nacional en la necesaria viabilización de esta ley cuya constitucionalidad aquí se sostiene y sobre la cual un gran sector de la población tiene expectativas legítimas, conforme a lo previsto por esta Sala en la presente sentencia y en la decisión n° 269 del 21 de abril de 2016, en concertación con el Ejecutivo Nacional el cual, en correspondencia con lo antes expuesto, elevó al conocimiento de esta Sala

el presente asunto, en aras de procurar la viabilidad y eficacia de la presente ley, en protección efectiva de los principales destinatarios de la misma, pues tal como lo indicó *ut supra*, “...se fundamenta en derechos sociales constitucionales que por ser competencialmente propios del Estado han venido siendo propugnados, reconocidos y efectivamente articulados por el Ejecutivo Nacional, lo cual se evidencia en diversos beneficios y programas de atención especial materializados en los últimos diecisiete años”, lo que muestra la intención de seguir ampliando la tutela de los beneficiarios de la seguridad social.

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 inadmisibles 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 amplía 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.

Publíquese, regístrese y archívese el expediente. Remítase copia certificada del fallo al Presidente de la República. En virtud de la nulidad declarada de la Disposición Final Única, se remite el proyecto a la Asamblea Nacional, para que culmine el proceso de discusión y sanción de la ley, conforme a lo que dispone el presente fallo. 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 28 días del mes de abril de dos mil dieciséis (2016). Años 206° de la Independencia y 157° de la Federación.

La Presidenta

GLADYS MARÍA GUTIÉRREZ ALVARADO

El Vicepresidente,

ARCADIO DELGADO ROSALES

Los Magis.../

...trados,

CARMEN ZULETA DE MERCHÁN

JUAN JOSÉ MENDOZA JOVER

CALIXTO ORTEGA RÍOS

LUIS FERNANDO DAMIANI BUSTILLOS

LOURDES SUÁREZ ANDERSON

.../

.../

El Secretario,