



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

Magistrado Ponente: **JUAN JOSÉ MENDOZA JOVER**

**Exp.17-0341**

Mediante escrito presentado en esta Sala Constitucional el 21 de marzo de 2017, la ciudadana **NEIDY CARMEN ROSAL GONZÁLEZ**, titular de la cédula de identidad n.º 9.865.411, actuando en su carácter de Legisladora del Estado Carabobo, tal como se evidencia *“de Acta de Instalación del Consejo Legislativo del Estado Carabobo, celebrada en fecha veintiséis (26) de diciembre de 2012, debidamente publicada en la Gaceta Oficial del Estado Carabobo, Extraordinaria N° 4318 de fecha veintiséis (26) de diciembre de 2012”*, y asistida por la abogada **ELSYS LEAL SÁNCHEZ**, inscrita en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el número 46.812, interpuso recurso de nulidad por inconstitucionalidad contra los artículos 4 y 17 de la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.952, del 12 de enero de 2011 *“toda vez que cercenan los derechos laborales que tenemos los funcionarios de elección popular como trabajadores al servicio del pueblo y enmarcados dentro de las normas de un Órgano Público, en este caso, el Consejo Legislativo del Estado Carabobo, quien no reconoce ni cancela a los Legisladores el bono alimentación, decretado por el Presidente de la República para todos los trabajadores y trabajadoras de la República, actuación ésta del Consejo Legislativo del Estado Carabobo fundamentada en lo establecido en el artículo 4 de la ley in comento; la cual a todas luces es INCONSTITUCIONAL, dado que vulnera nuestro derecho al trabajo y en consecuencia las disposiciones consagradas en los artículos 19, 89, numeral 1 y 91 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como los artículos 18, 22 y 105, numeral 2 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras”*.

El 18 de abril de 2017, se dio cuenta en Sala del presente expediente, designándose como ponente al Magistrado Juan José Mendoza Jover, quien, con tal carácter, suscribe el presente fallo.

Realizado el estudio del caso, pasa esta Sala a dictar sentencia, previo análisis de las consideraciones siguientes:

**I**  
**DE LA LEY ORGÁNICA DE EMOLUMENTOS, PENSIONES Y JUBILACIONES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS Y ALTAS  
FUNCIONARIAS DEL PODER PÚBLICO**

(...)

**TÍTULO I**  
**DISPOSICIONES GENERALES**  
**Capítulo I**  
**Del objeto, finalidades y ámbito de aplicación**

**Objeto**

**Artículo 1.** A los fines de desarrollar los principios y valores de un Estado democrático y social de derecho y de justicia, así como sentar las bases para la construcción del socialismo, la presente Ley tiene como objeto:

1. Regular y establecer los límites máximos a los emolumentos, pensiones, jubilaciones y demás beneficios sociales de carácter remunerativo, o no, de los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular.
2. Considerando el trabajo como un hecho social, esta Ley garantiza la vigencia de las contrataciones colectivas producto de las luchas y conquistas de los trabajadores y trabajadoras.

**Finalidades**

**Artículo 2.** La presente ley tiene como finalidades:

1. Garantizar y promover la ética socialista, así como los principios de justicia e igualdad entre las personas que prestan servicio al Estado, y que se reconozcan debidamente los distintos niveles de responsabilidades, deberes y capacidades.
2. Establecer las bases para la planificación centralizada y ordenación de los emolumentos, pensiones y jubilaciones de los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular.
3. Impulsar la simplificación, uniformidad y transparencia de los trámites y procedimientos relativos a los emolumentos, sistema de remuneraciones, pensiones y jubilaciones de los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular.

**Ámbito de aplicación**

**Artículo 3.** La presente Ley se aplica a todos los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular, pertenecientes a los órganos y entes que integran el Poder Público Nacional, Estadal y Municipal en sus diferentes ramas, conforme a la distribución y división establecidas en el artículo 136 de la Constitución de la República; su ámbito de aplicación se extiende a:

1. Las universidades públicas.
2. Los órganos desconcentrados.
3. Los servicios desconcentrados.
4. Los servicios autónomos.
5. Los institutos autónomos.

6. Los institutos públicos.

7. Las empresas del Estado.

8. Cualquier otra persona jurídica de carácter público o privado en la que el Estado tenga participación o que se encuentre funcionalmente descentralizada o desconcentrada.

El Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, podrá establecer el régimen de excepción en los ámbitos de aplicación de esta Ley.

### **Concepto de emolumento**

**Artículo 4.** A los fines de esta Ley y sin perjuicio a lo establecido en las leyes especiales, se consideran emolumentos, la remuneración, asignación, cualquiera sea su denominación o método de cálculo, tenga ó no carácter salarial, siempre que pueda evaluarse en efectivo y que corresponda a los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular, con ocasión a la prestación de su servicio. A tal efecto, los emolumentos comprenden, entre otros: los salarios y sueldos; dietas; primas; sobresueldos; gratificaciones; bonos; bono vacacional; bonificación de fin de año y asignaciones monetarias o en especies de cualquier naturaleza.

Quedan exentas de las disposiciones de este artículo las asignaciones que perciban los sujetos regulados por esta Ley para el cumplimiento de las funciones inherentes al cargo en el ámbito nacional e internacional.

### **Orden público**

**Artículo 5.** Las disposiciones de la presente Ley son de estricto orden público y no podrán ser modificadas por actos jurídicos de inferior jerarquía, ni por acuerdos, convenios o contratos de cualquier naturaleza. Las normas relativas a los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular, son de naturaleza estatutaria. En consecuencia, sus disposiciones son de obligatorio e imperativo cumplimiento para el Poder Público, especialmente las referidas a los límites máximos y procedimientos para fijar los emolumentos, beneficios, pensiones y jubilaciones de los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular.

Todo esto de conformidad con los principios que orientan al Estado social y democrático de derecho y de justicia que declara la Constitución de la República.

## **Capítulo II**

### **De los límites máximos sobre los emolumentos a los altos funcionarios y altas funcionarias del Poder Público**

#### **Principio de proporcionalidad**

**Artículo 6.** Los emolumentos, jubilaciones y pensiones de los sujetos regulados por esta Ley, reconocerán el nivel de dedicación, la complejidad de las funciones, las responsabilidades y la jornada laboral de estos servidores públicos y servidoras públicas, respetándose la proporcionalidad a las remuneraciones y pensiones percibidas por los trabajadores y trabajadoras en general.

#### **Obligatoriedad de los límites fijados para emolumentos, pensiones y jubilaciones**

**Artículo 7.** Los emolumentos, beneficios sociales, pensiones y jubilaciones percibidas por los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular, no excederán los límites máximos establecidos en la presente Ley y sus Reglamentos, los cuales son de obligatorio cumplimiento, ello sin perjuicio de la habilitación contenida en el artículo 148 de la Constitución de la República, para el ejercicio de cargos académicos, accidentales, asistenciales o docentes.

### **Los emolumentos mensuales de los altos funcionarios públicos y altas funcionarias públicas nacionales**

**Artículo 8.** Se establece el monto equivalente a doce salarios mínimos como límite máximo de emolumentos mensuales de altos funcionarios, altas funcionarias del Poder Público y de elección popular:

1. Presidente o Presidenta de la República.
2. Diputados o diputadas a la Asamblea Nacional.
3. Magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia.
4. Fiscal o la Fiscal General de la República.
5. Contralor u Contralora General de la República.
6. Defensor o Defensora del Pueblo.
7. Defensor Público General o Defensora Pública General.
8. Rectores o rectoras del Consejo Nacional Electoral.
9. Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva.
10. Ministros o ministras.
11. Procurador o Procuradora General de la República.
12. Jefe o Jefa de Gobierno del Distrito Capital.
13. Presidente o Presidenta, directores y directoras del Banco Central de Venezuela.

### **Los emolumentos mensuales del personal de alto nivel y de dirección nacional**

**Artículo 9.** Se establece el monto equivalente a diez salarios mínimos como límite máximo de emolumentos mensuales de los siguientes funcionarios y funcionarias del Poder Público Nacional:

1. Viceministros y viceministras.
2. Superintendentes y superintendentas.
3. Jefes y Jefas de Oficinas Nacionales.
4. Secretario o Secretaria General del Gobierno del Distrito Capital.
5. Secretario o Secretaria, Subsecretario o Subsecretaria de la Asamblea Nacional.
6. Director Ejecutivo o Directora Ejecutiva de la Magistratura.
7. Vicefiscal General de la República.
8. Subcontralor o Subcontralora General de la República.
9. Director Ejecutivo o Directora Ejecutiva de la Defensoría del Pueblo.
10. Secretario Ejecutivo o Secretaria Ejecutiva del Consejo Moral Republicano.
11. Viceprocurador o Viceprocuradora General de la República.
12. Director o Directora General de la Defensoría Pública.

**13.** Presidentes y presidentas e integrantes de las juntas directivas o cargos equivalentes de institutos autónomos, institutos públicos, empresas del estado y cualesquiera otra persona jurídica de carácter público o privado en que el Estado tenga participación o que se encuentren descentralizadas o desconcentradas.

**14.** Rectores y rectoras de universidades públicas o autónomas.

### **Emolumentos de los gobernadores o gobernadoras de estados**

**Artículo 10.** Se establece el monto equivalente a nueve salarios mínimos como límite máximo de emolumentos mensuales de los gobernadores o gobernadoras de los estados.

Los emolumentos de los altos funcionarios, altas funcionarías, personal de alto nivel de dirección del Poder Público Estatal y de elección popular deben ser fijados en función de la población, situación económica, presupuesto consolidado y ejecutado, ingresos propios y disponibilidad presupuestaria con la que cuenta, sin afectar los gastos de inversión y el ámbito territorial del estado, siempre que no exceda el límite máximo establecido en este artículo.

### **Emolumentos de los altos funcionarios y altas funcionarias del Poder Público Estatal**

**Artículo 11.** Se establece el monto equivalente a ocho salarios mínimos como límite máximo de emolumentos mensuales de los siguientes altos funcionarios y altas funcionarias del Poder Público Estatal:

1. Legisladores o legisladoras de los estados.
2. Contralores o contraloras de los estados.
3. Procuradores y procuradoras de los estados.

### **Emolumentos de los alcaldes o alcaldesas**

**Artículo 12.** Se establece el monto equivalente a siete salarios mínimos como límite, máximo de emolumentos mensuales de los alcaldes o alcaldesas municipales, metropolitanos y distritales.

Los emolumentos de los altos funcionarios y altas funcionarias, personal de alto nivel de dirección del Poder Público Municipal y de elección popular deben ser fijados en función de la población, situación económica, presupuesto consolidado y ejecutado, ingresos propios, disponibilidad presupuestaria con la que cuenta sin afectar los gastos de inversión y el ámbito territorial del municipio, siempre que no exceda el límite máximo establecido en este artículo.

### **Emolumentos de los altos funcionarios y altas funcionarias del Poder Público Municipal**

**Artículo 13.** Se establece el monto equivalente a cinco salarios mínimos como límite máximo de emolumentos mensuales de los siguientes funcionarios y funcionarias del Poder Público Municipal:

1. Concejales y concejalas municipales, metropolitanos y distritales.
2. Contralores y contraloras municipales, metropolitanos y distritales.

### 3. Síndicos procuradores y síndicas procuradoras.

#### **Bono vacacional**

**Artículo 14.** Los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular tendrán derecho a recibir una bonificación por cada año de servicio calendario activo o fracción correspondiente hasta un máximo de cuarenta días de salario o sueldo normal mensual. El monto percibido por este concepto no será incluido para el límite máximo de emolumentos mensuales establecidos en esta Ley.

#### **Bonificación de fin de año**

**Artículo 15.** Los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular tendrán derecho a recibir una bonificación por cada año de servicio calendario activo o fracción correspondiente, que no superará los noventa días de salario o sueldo integral. El monto percibido por este concepto no será incluido para el cálculo del límite máximo de emolumentos mensuales establecidos en esta Ley.

#### **Suficiencia presupuestaria y financiera para el incremento nominal de emolumentos**

**Artículo 16.** El incremento del salario mínimo nacional no implica el aumento del monto absoluto de los emolumentos establecidos en las escalas de sueldos y salarios, así como del sistema de beneficios sociales de los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular.

Las escalas de sueldos y salarios así como el sistema de beneficios sociales establecidos de conformidad con la presente Ley, deben ajustarse a la disponibilidad en los presupuestos públicos anuales en todas las ramas y niveles del Poder Público, para el ejercicio fiscal vigente.

#### **Vigencia de incremento nominal de emolumentos**

**Artículo 17.** Las escalas de sueldos y salarios y el sistema de beneficios sociales de los sujetos regulados en la presente Ley, tendrán vigencia en el ejercicio fiscal del año siguiente en que se haya fijado el salario mínimo de referencia y sólo podrán ajustarse si este gasto se prevé en la formulación de las leyes y ordenanzas de presupuesto anual.

#### **Régimen de sueldos, salarios y beneficios sociales**

**Artículo 18.** Dentro de los límites establecidos en la presente Ley, las máximas autoridades del Poder Público aprobarán las escalas de sueldos y salarios y el sistema de beneficios sociales del personal de alto nivel y de dirección, que laboren en los órganos y entes bajo su dirección y administración, control y tutela.

Estas escalas de sueldos y salarios y el sistema de beneficios sociales sólo entrarán en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

En el caso del Poder Ejecutivo Nacional dichas escalas de sueldos y salarios, así como el sistema de beneficios sociales, serán aprobados por el Presidente o Presidenta de la República, oído el informe de la Comisión Central de Planificación.

### **Prohibición de ingresos adicionales**

**Artículo 19.** Los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular no podrán percibir remuneraciones o asignaciones, cualquiera sea su denominación o método de cálculo, tengan o no carácter salarial o remunerativo, distintos a los establecidos expresamente en esta Ley. Se exceptúa de esta prohibición la cancelación de las prestaciones de antigüedad establecidas en la Ley Orgánica del Trabajo, los derechos de autor o autora sobre su obra y demás excepciones establecidas en la Constitución de la República y en la Ley del Estatuto de la Función Pública.

### **Beneficios sociales**

**Artículo 20.** El sistema de beneficios sociales aprobados para altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular de conformidad con la presente Ley, no podrá establecer beneficios sociales superiores en sus condiciones y alcance a los percibidos por los funcionarios públicos y funcionarias públicas de carrera o trabajadores y trabajadoras.

### **Prohibición de comisiones como emolumentos**

**Artículo 21.** Ningún alto funcionario, alta funcionaria, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular podrá devengar comisiones por el ejercicio de su función pública.

## **Capítulo III**

### **De los límites máximos de las pensiones y jubilaciones de los altos funcionarios y altas funcionarias del Poder Público**

#### **Régimen general de jubilaciones y pensiones**

**Artículo 22.** Las jubilaciones y pensiones de los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular se rige por los principios de universalidad, integralidad, eficiencia, financiamiento solidario, contributivo y unitario, estando integradas al Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas del Sistema de Seguridad Social.

#### **Bonificación de fin de año de jubilación o de pensión**

**Artículo 23.** La bonificación de fin de año que perciban los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular en condición de jubilados, jubiladas, pensionados y pensionadas, no superará tres mensualidades de jubilación o pensión, según los casos. El monto percibido por este concepto no será incluido para el cálculo del límite máximo de ingresos mensuales por concepto de jubilación o pensión establecidos en esta Ley.

## **Capítulo IV**

## **Del control y supervisión del cumplimiento de las regulaciones y límites de los emolumentos, pensiones y jubilaciones de altos funcionarios, altos funcionarias del Poder Público y de elección popular.**

### **Información de naturaleza pública**

**Artículo 24.** La información sobre los emolumentos, pensiones, jubilaciones y beneficios sociales correspondientes a los cargos de altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular es de naturaleza pública, salvo las excepciones que por razones de seguridad y defensa de la Nación expresamente establezcan los reglamentos de la presente Ley. En la memoria y cuenta de cada órgano y ente del Estado se deberá incorporar anualmente la información correspondiente a los montos de los emolumentos, jubilaciones, pensiones y beneficios sociales asignados a cada uno de los cargos de sus altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección.

### **Información a la Contraloría General de la República, al Ejecutivo Nacional y a la Asamblea Nacional**

**Artículo 25.** Las nóminas de pago de los emolumentos, pensiones, jubilaciones y beneficios sociales de los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular, deberán ser consignadas anualmente por cada órgano y ente del Poder Público ante la Contraloría General de la República, la Asamblea Nacional y el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de planificación y finanzas, sin perjuicio de las competencias de control y seguimiento atribuidas al Consejo Moral Republicano.

### **Régimen presupuestario**

**Artículo 26.** En las leyes y ordenanzas de los presupuestos públicos anuales en todas las ramas y niveles del Poder Público deberá contemplarse una subpartida específica en la cual se establezca el monto de los recursos destinados al pago de los emolumentos y beneficios sociales de los altos funcionarios y altas funcionarias del Poder Público y de elección popular. Así mismo, deberá contemplarse una subpartida análoga para el personal de alto nivel y de dirección.

### **Pago de los emolumentos, jubilaciones, pensiones y beneficios sociales mediante entidades financieras del Estado**

**Artículo 27.** El pago de los emolumentos, jubilaciones, pensiones y beneficios sociales de los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular, se realizarán mediante cuentas bancarias en entidades financieras propiedad del Estado, salvo que no existan agencias en su jurisdicción.

### **Unidad de seguimiento laboral y seguridad social**

**Artículo 28.** El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de planificación y finanzas, será competente para supervisar el cumplimiento de las regulaciones y límites a los emolumentos, jubilaciones, pensiones y beneficios sociales previstos en esta Ley. A tal efecto, tendrá las siguientes atribuciones:



1. Requerir a los órganos y entes del Poder Público cualquier información relacionada con los emolumentos, pensiones, jubilaciones y beneficios sociales de sus altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular.
2. Requerir a las entidades financieras información relacionada con los emolumentos, pensiones, jubilaciones y beneficios sociales que son cancelados a través de cuentas nóminas a los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular.
3. Convocar y coordinar reuniones con los directores, directoras, jefes y jefas de las oficinas de personal o cargos análogos de los órganos y entes del Poder Público, para abordar las materias contempladas en la presente Ley y sus Reglamentos.
4. Las demás establecidas en las leyes, reglamentos y resoluciones.

### **Prohibición del gasto suntuario o superfluo**

**Artículo 29.** Se prohíbe el gasto suntuario o superfluo. El Poder Ejecutivo Nacional reglamentará lo referente a esta materia.

## **Capítulo V Sanciones**

### **Responsabilidad civil por enriquecimiento sin causa**

**Artículo 30.** Independientemente de la responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria a que hubiere lugar, constituye enriquecimiento sin causa la percepción por parte de los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular de remuneraciones, provechos o ventajas, cualquiera sea su denominación o método de cálculo, tengan o no carácter salarial, en contravención con lo establecido en esta Ley, sus reglamentos o las escalas de salarios, sueldos y beneficios sociales. Dichos ingresos deben ser reintegrados y pagados, por quienes los percibieren, al Poder Público según corresponda; ajustados al índice Nacional de Precios al Consumidor establecido por el Banco Central de Venezuela.

### **Responsabilidad administrativa Multas**

**Artículo 31.** Independientemente de la responsabilidad civil, penal o disciplinaria a que hubiere lugar, serán sancionados o sancionadas por la Contraloría General de la República, con multa de cincuenta Unidades Tributarias (50 U.T.) a quinientas Unidades Tributarias (500 U.T.):

1. El alto funcionario, alta funcionaria, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular que omitiere señalar en sus declaraciones juradas de patrimonio el monto de sus emolumentos y beneficios sociales, de conformidad con lo establecido en esta Ley.
2. Quien no consigne las nóminas de pago de los emolumentos, pensiones, jubilaciones y beneficios sociales de los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular ante la Contraloría General de la República, la Asamblea Nacional y el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de planificación y finanzas, en contravención a lo establecido en esta Ley y su Reglamento.
3. Quien obstaculice o dificulte el ejercicio de las competencias o no entregue oportunamente la información que le sea requerida por el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de planificación y finanzas.

4. Quien incumpla con lo establecido en el artículo 27 de esta Ley.

5. Quien ordene pagar emolumentos, pensiones, jubilaciones y beneficios sociales a los altos funcionarios, altas funcionarías, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular, superiores a los límites máximos establecidos para estos conceptos en la presente Ley y sus Reglamentos.

## Inhabilitación

**Artículo 32.** Sin perjuicio de las demás sanciones que correspondan, quien apruebe, ordene, pague o brinde emolumentos, pensiones, jubilaciones o beneficios sociales en infracción a los límites máximos o distintos a los establecidos en esta Ley y sus Reglamentos, podrá ser inhabilitado para ejercer cualquier cargo público. Corresponde al Contralor General de la República de manera exclusiva y excluyente imponer la sanción prevista en esta Ley.

Igual sanción le será aplicada a quien perciba o acepte emolumentos, pensiones, jubilaciones, o beneficios sociales en infracción a los límites máximos o distintos a los establecidos en esta Ley y sus Reglamentos, y no los reviertan o reintegren al Poder Público dentro de los tres meses siguientes de haber sido notificado o notificada.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

**Primera.** Hasta tanto entre en vigencia la ley que regula el régimen prestacional de pensiones y otras asignaciones económicas, las jubilaciones y pensiones de los altos funcionarios, altas funcionarías, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público, en sus diferente ramas y niveles, se regirán por la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los listados y de los Municipios, en cuanto a los años de servicios, montos de cotizaciones y porcentajes de las prestaciones económicas que se cancelen, las cuales serán aplicables.

Los funcionarios y funcionarías de elección popular continuarán con el régimen de jubilación previsto en los instrumentos normativos vigentes a la fecha de la promulgación de esta Ley.

**Segunda.** Los órganos o entes del Estado deberán efectuar las transferencias de las cuentas nómina a que se refiere el artículo 27, en un lapso de sesenta días continuos siguientes a la entrada en vigencia de la presenta Ley.

## DISPOSICIÓN DEROGATORIA

**Única.** Quedan derogadas la Ley Orgánica sobre Emolumentos y Jubilaciones de Altos Funcionarios de las Entidades Federales y Municipales, publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.106 de fecha 12 de diciembre de 1996; la Ley Orgánica de Emolumentos para los Funcionarios de los Estados y Municipios, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.412 de fecha 26 de marzo de 2002; el artículo 12 de la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.282 de fecha 13 de septiembre de 2001; y el artículo 56 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.522 de fecha 06 de septiembre de 2002.

## DISPOSICIONES FINALES

**Primera.** Todos los altos funcionarios, altas funcionarías, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular que devengan un salario superior a los establecidos en esta Ley, deberán justificarlos dentro de los parámetros que su clasificación señala; y

para los que devengan un salario inferior a los parámetros establecidos en esta Ley, no implica incremento de ninguna naturaleza que modifique su remuneración actual.

**Segunda.** El salario referencial tomado en esta Ley para los ajustes, no implica aumento salarial en el momento que se decreta variación en el salario mínimo nacional.

**Tercera.** Esta Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Dada, firmada y sellada en el Palacio Federal Legislativo, sede de la Asamblea Nacional, en Caracas, a los veintinueve días del mes de diciembre de dos mil diez. Año 200° de la Independencia y 151° de la Federación.

(...)

## II DEL RECURSO DE NULIDAD

La recurrente inició su escrito señalando que como legisladora activa en el Consejo Legislativo del Estado Carabobo, sus intereses legítimos se han visto afectados por la supuesta inconstitucionalidad e ilegalidad de los artículos 4 y 17 de la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público.

Que, se veían vulnerados los principios de progresividad e intangibilidad de los derechos laborales consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, viéndose disminuido su nivel de ingreso, producto de la inconstitucionalidad y obligatoria aplicación de los mencionados artículos, mermando su calidad de vida y la de su grupo familiar, y que en consecuencia de ello, y con fundamento en lo establecido en el artículo 89, numeral 1 de la Carta Magna, el cual, prevé que ninguna ley podrá establecer disposiciones que alteren la intangibilidad y progresividad de los derechos y beneficios laborales, acudía en la defensa de sus derechos e intereses consagrados en la Constitución.

Que, los artículos 4 y 17 de la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, establecen lo siguiente:

### **Concepto de emolumento**

**Artículo 4.** A los fines de esta Ley y sin perjuicio a lo establecido en las leyes especiales, se consideran emolumentos, la remuneración, asignación, cualquiera sea su denominación o método de cálculo, tenga o no carácter salarial, siempre que pueda evaluarse en efectivo y que corresponda a los altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular, con ocasión a la prestación de su servicio. A tal efecto, los emolumentos comprenden, entre otros: los salarios y sueldos; dietas; primas; sobresueldos; gratificaciones; bonos; bono vacacional; bonificación de fin de año y asignaciones monetarias o en especies de cualquier naturaleza.

### **Vigencia de incremento nominal de emolumentos**

**Artículo 17.** Las escalas de sueldos y salarios y el sistema de beneficios sociales de los sujetos regulados en la presente Ley, tendrán vigencia en el ejercicio fiscal del año siguiente en que se haya fijado el salario mínimo de referencia y sólo podrán ajustarse si este gasto se

prevé en la formulación de las leyes y ordenanzas de presupuesto anual.

Asimismo, la recurrente indicó que la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, infringe los artículos 19 y 89, numeral 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con el artículo 18, numeral 2 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, al violentar, en su decir, la situación jurídica individual y subjetiva de los altos funcionarios del Poder Público, en su caso específico, como *legisladora* del Consejo Legislativo del Estado Carabobo “*pues como consecuencia del concepto de emolumento que prevé el artículo 4 aunado a la oportunidad en que puede realizarse el incremento nominal de los emolumentos, que de conformidad a lo establecido en el artículo 17 de la ley, tendrán vigencia en el ejercicio fiscal del año siguiente en que se haya fijado el salario mínimo de referencia, cercenan [sus] derechos como trabajadora de recibir un salario digno que permita la satisfacción de [sus] necesidades*”.

Que, el mencionado artículo 17 de la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, establece que el incremento de los emolumentos tendrá vigencia en el ejercicio fiscal del año siguiente en que se haya fijado el salario mínimo de referencia, es decir, pese a que el Presidente de la República, en cualquier momento, a través de Decretos incrementa el salario mínimo de los trabajadores a nivel nacional, tanto del sector público como privado, los legisladores de los Consejos Legislativos de los Estados, como consecuencia del artículo 17 de la ya citada Ley, continúan devengando durante ese ejercicio fiscal el último incremento decretado en el ejercicio fiscal anterior, lo cual en un país en donde existen altos niveles de inflación, comprobable según los índices mostrados por el Banco Central de Venezuela, implica, en su decir, una pérdida de poder adquisitivo que atenta contra el principio de progresividad de los trabajadores, según el cual no puede existir ninguna ley o disposición que vaya en detrimento de los derechos de los trabajadores o establezca desmejoras para los mismos, situación antagónica a la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, cuyo artículo 17 viola flagrantemente el numeral 1 del artículo 89 Constitucional.

Que, en ese mismo orden de ideas, la recurrente demanda la nulidad por inconstitucionalidad del artículo 4 de la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, cuando en su parte final prevé que se consideran emolumentos “*...los salarios y sueldos; dietas; primas; sobresueldos; gratificaciones; bonos; bono vacacional; bonificación de fin de año y asignaciones monetarias o en especies de cualquier naturaleza*”, ya que, por el contenido de dicho artículo no puede percibir el beneficio de alimentación contemplado en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Cestaticket Socialista para los Trabajadores y Trabajadoras, el cual de conformidad con lo establecido en el artículo 105, numeral 2 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, no tiene naturaleza económica sino carácter social, pero que, sin embargo, por la inconstitucional redacción del citado artículo 4, aunado a que sus emolumentos pese a estar fijados en 8 salarios mínimos, al excederse de dicha cantidad de salarios, y no poder cobrar el beneficio de alimentación, atenta, en su decir, contra la progresividad de los derechos laborales ya que como mencionara anteriormente, se calcula con base al salario mínimo del ejercicio fiscal anterior impidiendo el citado artículo 4 que perciba el beneficio social de alimentación, lo cual afecta su bienestar personal y familiar.

Por último, la recurrente solicitó se admita el presente recurso de nulidad contra los artículos 4 y 17 de la citada Ley.

### III DE LA COMPETENCIA

En el presente caso, se ha ejercido un recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad contra los artículos 4 y 17 de la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 39.592, de 12 de enero de 2011.

En atención a la naturaleza del acto legislativo impugnado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 336, numeral 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y 25, numeral 1 del texto orgánico que regula las funciones de este Máximo Juzgado, esta Sala es competente para conocer del recurso objeto de estos autos. Así se declara.

### IV DE LA ADMISIBILIDAD

A fin de proveer acerca de la admisibilidad de este recurso de nulidad, la Sala constata que el mismo satisface los extremos previstos en el artículo 129 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y, de igual forma, no se subsume en alguna de las causales de inadmisibilidad previstas en el artículo 133 *eiusdem*, razón por la cual la admite en cuanto ha lugar en derecho. Así se decide.

### V DE LA DECLARATORIA DEL ASUNTO COMO DE MERO DERECHO

Precisa esta Sala que en atención a lo previsto en el artículo 128 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, la demanda a la que se refiere el numeral 1 del artículo 25 *eiusdem*, se tramitará conforme lo prevé el Capítulo II del Título XI de la mencionada ley (artículos 129 al 144); reiterando que la Sala posee la facultad discrecional de considerar pertinente, al momento de la admisión, entrar a emitir pronunciamiento sobre el fondo de la demanda efectuada por la ciudadana Neidy Rosal, sin necesidad de abrir procedimiento alguno, por estimar que la causa constituye un asunto de **mero derecho**, toda vez que no requiere la comprobación de asuntos fácticos (vid. Sentencia n.º 988 del 1º de agosto de 2014).

En la presente causa la Sala, en atención a la facultad discrecional que posee, considera pertinente entrar a emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto planteado, sin necesidad de abrir procedimiento alguno, por estimar que constituye un asunto de **mero derecho**, por lo que pasará inmediatamente a pronunciarse sobre su procedencia (Cfr. Sentencia de esta Sala n.º 1865/2014); y así se decide.

### VI CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Siendo la oportunidad de pronunciarse sobre el mérito del recurso de nulidad incoado por la ciudadana Neidy Carmen Rosal González, actuando en su carácter de Legisladora del Estado Carabobo, procede esta Sala a exponer las consideraciones siguientes:

La referida ciudadana fundó la demanda en el hecho de que sus derechos constitucionales se han visto afectados por la presunt inconstitucionalidad e ilegalidad de los artículos 4 y 17 de la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Alta Funcionarias del Poder Público, viendo disminuido su nivel de ingreso y mermando su calidad de vida y la de su grupo familiar.

Asimismo, la recurrente indicó que la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias de Poder Público, infringe los artículos 19 y 89, numeral 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con el artículo 18 numeral 2 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, al violentar, en su decir, la situación jurídica individual y subjetiva de lo altos funcionarios del Poder Público, y en su caso específico, como legisladora del Consejo Legislativo del Estado Carabobo.

Que, con respecto al artículo 17 de la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, al establecer que el incremento de los emolumentos tendrá vigencia en el ejercicio fiscal del año siguiente en que se haya fijado el salario mínimo de referencia, implica, en su parecer, una pérdida de poder adquisitivo que atenta contra el principio de progresividad de los trabajadores.

Que, en ese mismo orden de ideas, el artículo 4 de la referida Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, cuando en su parte final prevé que se consideran emolumentos “...*los salarios y sueldos; dietas; primas; sobresueldos; gratificaciones; bonos; bono vacacional; bonificación de fin de año y asignaciones monetarias o en especies de cualquier naturaleza*”, no puede percibir el beneficio de alimentación contemplado en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Cestaticket Socialista para los Trabajadores y Trabajadoras, atentando, en su decir, contra la progresividad de los derechos laborales.

Ahora, si bien la recurrente impugna solamente los artículos 4 y 17 de la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.952, del 12 de enero de 2011, esta Sala Constitucional, estima necesario realizar algunas observaciones a fin de determinar si la aplicación de la totalidad de la mencionada Ley, infringe derechos constitucionales, y en ese sentido, considera conveniente citar los artículos 19, 21, 89, numeral 1, 147 y 299 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que establecen lo siguiente:

**Artículo 19.** El Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público, de conformidad con esta Constitución, con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen.

**Artículo 21.** Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia:

1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona.

**Artículo 24.** Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena. Las leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia, aun en los procesos que se hallaren en curso; pero en los procesos penales, las

pruebas ya evacuadas se estimarán en cuanto beneficien al reo o a la rea, conforme a la ley vigente para la fecha en que se promovieron. Cuando haya dudas se aplicará la norma que beneficie al reo o a la rea.

**Artículo 89.** El trabajo es un hecho social y gozará de la protección del Estado. La ley dispondrá lo necesario para mejorar las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores y trabajadoras. Para el cumplimiento de esta obligación del Estado se establecen los siguientes principios:

1. Ninguna ley podrá establecer disposiciones que alteren la intangibilidad y progresividad de los derechos y beneficios laborales. En las relaciones laborales prevalece la realidad sobre las formas o apariencias.

**Artículo 91.** Todo trabajador o trabajadora tiene derecho a un salario suficiente que le permita vivir con dignidad y cubrir para sí y su familia las necesidades básicas materiales, sociales e intelectuales. Se garantizará el pago de igual salario por igual trabajo y se fijará la participación que debe corresponder a los trabajadores y trabajadoras en el beneficio de la empresa. El salario es inembargable y se pagará periódica y oportunamente en moneda de curso legal, salvo la excepción de la obligación alimentaria, de conformidad con la ley.

El Estado garantizará a los trabajadores y trabajadoras del sector público y del sector privado un salario mínimo vital que será ajustado cada año, tomando como una de las referencias el costo de la canasta básica. La Ley establecerá la forma y el procedimiento.

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

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

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

**Artículo 299.** El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta.

Asimismo, el artículo 18, numeral 2 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras señala lo siguiente:

**Artículo 18.** El trabajo es un hecho social y goza de protección como proceso fundamental para alcanzar los fines del Estado, la satisfacción de las necesidades materiales morales e intelectuales del pueblo y la justa distribución de la riqueza.

La interpretación y aplicación de esta Ley estará orientada por los siguientes principios:

(...)

**2. La intangibilidad y progresividad de los derechos y beneficios laborales, por lo que no sufrirán desmejoras y tenderán a su progresivo desarrollo.**

De lo anterior, se evidencia que la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.952, del 12 de enero de 2011, la cual es exhortada por la Constitución de la República, debe constituir un elemento que ayude a armonizar la remuneración de los funcionarios públicos con la situación económica del país y que sea acorde y justa con sus funciones, siendo además importante resaltar que el artículo 147 constitucional tiene que ser interpretado en el contexto de las demás normas constitucionales que declaran y reconocen los derechos y garantías de todas las personas en el ámbito de una relación de trabajo.

En efecto, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela prevé una regulación expresa relativa a la función pública (artículos 144 al 149), ello no significa que no debe reconocerse que los altos funcionarios/as públicos gozan de todos los derechos y garantías que les reconocen y garantizan otras normas constitucionales relativas al trabajo como hecho social, y que la relación de empleo público por ser un vínculo laboral, queda sometida a las normas de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, que favorezcan a dichos trabajadores.

De igual forma, hay que señalar que en el ámbito del Poder Público Nacional existen diversos métodos para la fijación de la remuneración de los funcionarios públicos o funcionarias públicas de alto nivel o de dirección, ya que en muchos casos la fijación de estas remuneraciones forman parte de la autonomía de algunos órganos y entes nacionales (Tribunal Supremo de Justicia, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público, las Universidades Nacionales, etc.).

Sin embargo, la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.952, del 12 de enero de 2011, unificó la remuneración de los funcionarios de alto nivel de todos y cada uno de los órganos nacionales, suponiendo una drástica disminución de la remuneración de los funcionarios o funcionarias de alto nivel, lo cual constituye una violación de sus legítimos derechos y de los principios constitucionales de intangibilidad y progresividad de los derechos que gozan todos los trabajadores, así como un deterioro sistemático y continuo de la relación (responsabilidad) trabajo-salario.

Al respecto, esta Sala Constitucional en sentencia n.º 1.613, del 22 de octubre de 2008, estableció lo siguiente:

(...) Así pues, dentro de este planteamiento es oportuno precisar que, en principio, toda norma jurídica es creada para surtir sus efectos desde el momento de su entrada en vigencia, salvo que la misma norma establezca lo contrario; y sólo excepcionalmente puede ser aplicada a hechos o situaciones ocurridas con anterioridad, como en el caso de la materia penal, en la cual se pueden aplicar retroactivamente aquellas normas jurídicas que beneficien a los imputados. Así lo contempla, de manera expresa, el artículo 24 de la Constitución que ha sido denunciado como infringido.

(...)

De allí que, de manera excepcional, una ley que entre en vigencia puede ser aplicada hacia atrás porque la regla es que surta sus efectos hacia el futuro. **En este sentido se consolida el principio de irretroactividad de la Ley, el cual ha sido acogido por la mayoría de los ordenamientos constitucionales, con el fin de evitar que se despoje a las personas de los derechos que adquirieron bajo un ordenamiento jurídico anterior;** entretanto, aquellos que no son derechos adquiridos se consideraran sólo expectativas de derecho.

Así lo ha expuesto el tratadista Joaquín Sánchez Covisa, en su obra *“La Vigencia Temporal de la Ley en el Ordenamiento Jurídico Venezolano”*, en la cual expresó:

*“El derecho adquirido y la irretroactividad de la ley son el aspecto subjetivo y objetivo de un mismo fenómeno... **Será un derecho adquirido aquél que no pueda ser vulnerado por la ley sin incurrir en retroactividad...** Para que un derecho tenga la condición de*



derecho adquirido, son precisas las dos notas siguientes:

- a) *Que sea la consecuencia de un hecho idóneo para producirlo, en virtud de las leyes del tiempo en que ese hecho se ha consumado, aunque la ocasión de hacerlo valer no se presente antes de la nueva ley; y,*
- b) *Que dentro de la ley vigente durante el hecho originario, haya entrado a formar parte, inmediatamente, del patrimonio de quien lo ha adquirido. (...)*

*Sólo los hechos que han reunido todos sus elementos constitutivos y sólo los efectos de tales hechos producidos antes de la vigencia de la nueva ley son derechos subjetivos que forman parte integrante de nuestro patrimonio y que constituyen auténticos derechos adquiridos (...).*

*Los hechos que no han reunido todavía todos los elementos constitutivos precisos para integrar un supuesto jurídicamente relevante, y los efectos, de cualesquiera supuestos, que no se han producido todavía, son expectativas, derechos in itinere, facultades, posibilidades, pero no pueden considerarse en ningún caso frente a la nueva ley, como derechos ingresados en nuestro patrimonio.”*

Ahora bien, esta doctrina se ve complementada por la definición que del derecho adquirido ha hecho el maestro L. Duguit, estudiado por el jurista García de Enterría, quien señaló: *“La base de esta construcción está en la distinción entre situaciones jurídicas subjetivas o individuales y situaciones jurídicas objetivas, generales o impersonales. Las primeras son situaciones especiales, individuales y temporales, y su contenido y extensión están determinados por un acto singular distinto de la Ley, aunque de conformidad con ésta. Estas situaciones no pueden ser afectadas por una Ley nueva; cuando el título especial las creó eran conforme a la Ley, y la Ley ulterior no puede privarlas de la validez que de la anterior han derivado; sólo una Ley con retroactividad máxima, que Duguit considera contraria al ‘Derecho superior’ podría hacerlo, pero la validez de esta Ley sería cuestionable (...). En cambio, las situaciones jurídicas generales, impersonales y objetivas, que son las creadas por Leyes o Reglamentos igualmente generales, impersonales y objetivos, no tienen ninguna posibilidad de perseverar ante el cambio de la Ley o Reglamento que las ha creado y que puede, con la misma potestad, sustituirlas por una nueva situación general y objetiva, frente a la cual ninguno de los incluidos en la situación legal o reglamentaria anterior tienen absolutamente ningún derecho. Son situaciones legales o reglamentarias, definitorias de status legales a los que están acogidos un número indeterminado de sujetos (...). Son, pues, el resultado de la aplicación misma de la Ley o del Reglamento que las ha definido. Lo característico es, por tanto, que si la Ley o el Reglamento que han creado esa ‘situación objetiva’ cambian, las situaciones anteriores dejan en el mismo momento de existir y los sujetos afectados pasarán a tener los derechos que resulten de la nueva Ley, exclusivamente, sin que puedan oponerse a esa sustitución. ‘La situación legal creada directamente por la Ley puede ser siempre modificada por una Ley nueva. Y esto no implica ningún efecto retroactivo’. Toda regla de Derecho afectará a sujetos, pero esta afectación –dice Duguit– ‘no constituye un carácter propio del sujeto, una modalidad de su voluntad. Pueden variar en número y en extensión, a pesar de lo cual la condición del sujeto no cambia, incluso ni es siquiera modificada. Su situación continúa la que era, la de un individuo perteneciente a un grupo social, sometido a la norma jurídica de ese grupo. La norma evoluciona, pero el individuo miembro del grupo permanece siempre en la misma situación; sigue siendo un ser social sometido a la Ley del grupo de que forma parte. Esto es lo que yo he querido expresar en mis obras precedentes al decir que él está, a este respecto, en una situación puramente objetiva’”. (Cfr. El Principio de Protección de la Confianza Legítima como Supuesto Título Justificativo de la Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador, en Revista de Administración Pública N° 154, septiembre-diciembre, Madrid, 2002, pp. 173-206).*

**Es así que, sólo se entenderá como un derecho adquirido aquel que no pueda ser afectado, infringido o suprimido por la ley nueva, cuando este derecho nació válidamente de la ley, por lo que la ley posterior –o sea la vigente- no puede quitarle la validez que se ha producido de la ley anterior -derogada-. (Resaltado de esta Sala).**

De acuerdo al mencionado criterio, el contenido de la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.952, del 12 de enero de 2011, es inconstitucional, pues desconoce las remuneraciones que los funcionarios públicos nacionales, estatales y municipales han venido percibiendo, en aplicación de las leyes vigentes en su momento.

Por consiguiente, la referida Ley supone el cegamiento de derechos adquiridos y por ende, supone la violación directa de los principios de irretroactividad, intangibilidad y progresividad consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Al respecto, esta Sala Constitucional en sentencia n.º 1.185, dictada el 17 de junio de 2004, caso: “*Alí Rodríguez Araque*”, estableció lo siguiente:

(...) Con base en los lineamientos expuestos, esta Sala en un primer término observa que el sentido gramatical de las expresiones *intangibilidad* y *progresividad* comprenden dos acepciones apartes que requieren precisión. La *intangibilidad* puede entenderse sustantivamente como ‘cualidad de intangible’ o adjetivamente, en el sentido ‘que no debe ni puede tocarse’. Por otra parte, la *progresividad* hace alusión al adjetivo *progresivo* que traduce dos acepciones: ‘*que avanza, favorece el avance o lo procura*’ o ‘*que progresa o aumenta en cantidad o perfección*’ (Diccionario de la Real Academia Española). Estas nociones permiten aproximar a los derechos de los trabajadores como *intangibles* en cuanto y en tanto no se alteren o modifiquen luego de haberse legítimamente establecidos, mientras que su *progresividad* se refleja únicamente en el aspecto que los mismos deben favorecerse para su avance, es decir, mejorarse tanto cualitativa como cuantitativamente.

**En lo que respecta al elemento de la relación de los principios enunciados con el sistema de los derechos laborales, debe considerarse que la *intangibilidad* y *progresividad*, en el plano constitucional, se relaciona conjuntamente con el principio interpretativo *indubio pro operario* establecido en el artículo 89, numeral 3, de la Constitución, por lo que el significado y alcance dado debe efectuarse de la manera más favorable para el trabajador (...).**

De allí que, la Sala considera que la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.952, del 12 de enero de 2011, condujo a una clara depresión de los montos de las remuneraciones de los altos funcionarios del Estado, transgrediéndose la intangibilidad de los beneficios salariales, los principios de progresividad e irretroactividad de la ley, así como los principios de racionalidad y proporcionalidad, lo que conllevó a una pérdida sustancial en la calidad de vida, tal y como lo denunciara la parte recurrente en su demanda de nulidad.

De igual forma, es propicia la ocasión para hacer mención de la sentencia número 314/09, dictada por esta Sala Constitucional, en la cual, en relación al Estado Social, se pronunció de la siguiente manera:

Lo expuesto, no resulta un análisis aislado y ajeno de la realidad constitucional y normativa, en virtud de que el mismo Preámbulo del Texto Constitucional, establece lo siguiente: “*El pueblo de Venezuela, en ejercicio de sus poderes creadores e invocando la protección de Dios, el ejemplo histórico de nuestro Libertador Simón Bolívar y el heroísmo y sacrificio de nuestros antepasados aborígenes y de los precursores y forjadores de una patria libre y soberana; con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad*

democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna (...)” (Subrayado de esta Sala).

En este sentido, la libertad ciudadana se concibe como el fin del Estado, y ella se relaciona con la dignidad de la persona, como cometido propio del Estado Social. Como expresa Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, el Estado Social debe “*fomentar el pleno de desarrollo personal solidario de los ciudadanos*”, referido al principio de “*libertad igual*” o “*libertad solidaria de los ciudadanos de Sociedad*”, con lo cual la protección de la libertad se erige como instrumento de consecución del Estado Social (“*Los Derechos Fundamentales en el Estado Social y el Derecho Administrativo Constitucional*”, Revista de Derecho Público N° 101, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2005, pp. 43 y ss.).

Esta responsabilidad y solidaridad social se encuentran dirigidas a la imposición de una obligación estatal de garantizar y proporcionar al individuo en la medida adecuada de sus medios la satisfacción o el acceso al ejercicio de los mismos, en procura de garantizar y asegurar un aumento en la calidad de vida del ciudadano, lo cual se traduce de una manera inmediatamente proporcional al beneficio del colectivo. (Resaltado de esta Sala).

Asimismo, la ley sobre la que versa el presente estudio, genera una depresión continua a la seguridad económica, pues al establecer un tabulador salarial el cual no puede ser modificable en el transcurso del año, sino únicamente al comienzo del ejercicio fiscal, vulnera el ingreso económico justo que deben tener los altos funcionarios públicos por su grado de responsabilidad en sus actuaciones, lo que conlleva a una disminución en su calidad de vida, al verse afectado su ingreso adecuado para atender a su subsistencia y la de sus familias, como lo requieren con dignidad de la persona humana, lo cual se traduce en una vulneración del artículo 299 del texto fundamental.

En síntesis, del estudio realizado por esta Máxima interprete de la constitución, se evidencia que la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, vulnera de manera amplia los derechos constitucionales previstos en los artículos 2, 19, 21, 89.1, 147 y 299 de nuestra Carta Fundamental.

Por las consideraciones expuestas a lo largo del presente fallo y en resguardo de los postulados constitucionales y los valores superiores que los inspiran, labor que ineludiblemente corresponde a esta Sala como máxima garante del Texto Constitucional, la misma advierte la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.952, del 12 de enero de 2011, motivo por el cual el recurso de nulidad interpuesto por la ciudadana Neidy Carmen Rosal González, actuando en su carácter de Legisladora del Estado Carabobo y asistida por la abogada Elsis Leal Sánchez debe ser declarado con lugar.

En consecuencia, se declara la nulidad por razones de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.952, del 12 de enero de 2011, por las razones expuestas a lo largo de la presente decisión. Así se decide.

Vistos, los derechos constitucionales expresados precedentemente de los cuales gozan todos los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias, esta Sala Constitucional con el fin de tutelar el verdadero goce de los mismos y el cese definitivo en la vulneración económica sufrida en razón de lo

dispuesto en el artículo 17 de la ley impugnada, ordena que una vez sea decretado por el Ejecutivo Nacional cualquier aumento salarial, tal incremento tendrá vigencia de forma inmediata, incluyendo el ajuste pendiente correspondiente al año 2017. Así se decide.

Finalmente, esta Sala Constitucional no puede pasar por alto que el texto normativo tantas veces referido cercenó el derecho correspondiente a la recompensa por antigüedad en el servicio prestado por las máximas autoridades, situación por la cual este Máximo Tribunal conforme al criterio establecido en sentencia n.º 518, del 1º de junio de 2000, (caso: *Alejandro Romero*), fija los efectos del fallo anulatorio *ex tunc*, es decir, hacia el pasado respecto del reconocimiento de este derecho constitucional. Así se decide.

## VII DECISIÓN

Por los razonamientos que anteceden, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República por autoridad de la Ley, declara:

**PRIMERO:** Su **COMPETENCIA** para conocer del recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad ejercido por la ciudadana **NEIDY CARMEN ROSAL GONZÁLEZ**, actuando en su carácter de Legisladora del Estado Carabobo y asistida por la abogada **ELSYS LEAL SÁNCHEZ**, contra los artículos 4 y 17 de la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.952, del 12 de enero de 2011.

**SEGUNDO:** Se **ADMITE** la demanda de nulidad.

**TERCERO:** Se declara de **MERO DERECHO** la resolución del presente recurso.

**CUARTO:** **CON LUGAR** el recurso de nulidad interpuesto. En consecuencia, se declara la **NULIDAD ABSOLUTA** por razones de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.952, del 12 de enero de 2011.

**QUINTO:** Visto que en la presente decisión se declara la nulidad por razones de inconstitucionalidad de la referida Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.952, del 12 de enero de 2011, se **ORDENA** la publicación del texto íntegro del fallo en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, en la Gaceta Judicial y en la página web de este Alto Tribunal, en cuyo sumario se expresará:

*“Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que declara nula la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.952, del 12 de enero*

de 2011”.

**SEXTO:** Los efectos *ex tunc* o hacia el pasado del presente fallo en consecuencia, los órganos del Estado deberán reconocer a las máximas autoridades previstas en la Ley la recompensa por antigüedad en el servicio prestado por las máximas autoridades, la cual tendrá incidencia en los haberes a recibir por los sujetos regulados en la ley anulada.

**SÉPTIMO:** Se **ORDENA** a la Secretaría de esta Sala Constitucional que practique, a los fines del cumplimiento de este fallo, las siguientes notificaciones de la parte recurrente, del Presidente de la República, de la Procuraduría General de la República, de la Contraloría General de la República, del Fiscal General de la República y de la Asamblea Nacional Constituyente.

Publíquese y regístrese. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 14 días del mes de agosto de dos mil diecisiete (2017). Años: 207° de la Independencia y 158° de la Federación.

El Presidente de la Sala,

**Juan José Mendoza Jover**

**Ponente**

El Vicepresidente,

**Arcadio Delgado Rosales**

Los Magistrados,

**Carmen Zuleta de Merchán**

**Gladys María Gutiérrez Alvarado**

**Calixto Ortega Ríos**

**Luis Fernando Damiani Bustillos**

**Lourdes Benicia Suárez Anderson**

La Secretaria Temporal,

**Mónica Andrea Rodríguez Flores**

**Exp. N°. 17-0341**

**JJMJ**