



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE

EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Magistrado Ponente: **Arcadio Delgado Rosales**

Expediente 19-0333

El 8 de julio de 2019, el ciudadano **JUAN ERNESTO GARANTÓN HERNÁNDEZ**, titular de la cédula de identidad número V-14.689.864, inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el N° 105.578, actuando en nombre propio, interpuso demanda de nulidad, conjuntamente con acción de amparo cautelar, contra la Ordenanza Municipal N° 001-19, publicada en la Gaceta Municipal Extraordinaria N° 8.824 del 11 de abril de 2019, denominada “*Reforma de la Ordenanza de Creación de las Unidades de Valores Fiscales en el Municipio Chacao del Estado Miranda*” y la Ordenanza N° 008-09, publicada en la Gaceta Oficial N° 8.847 Extraordinaria del 19 de junio de 2019, denominada “*Reforma de la Ordenanza sobre Convivencia Ciudadana del Municipio Chacao*”, dictadas por el Concejo Municipal del Municipio Chacao del Estado Bolivariano de Miranda.

En la misma oportunidad, se dio cuenta en Sala y se designó ponente al Magistrado Arcadio Delgado Rosales, quien con tal carácter suscribe el presente fallo.

I

FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA DE NULIDAD

El recurrente señaló como fundamentos de la presente demanda de nulidad por razones de inconstitucionalidad, los siguientes argumentos:

1.- En relación con la nulidad solicitada de la Ordenanza Municipal N° 001-19, publicada en la Gaceta Municipal Extraordinaria N° 8.824 del 11 de abril de 2019, denominada “*Reforma de la Ordenanza de Creación de las Unidades de Valores Fiscales en el Municipio Chacao del Estado Miranda*”, señaló:

Que la reforma de la Ordenanza de Creación de las Unidades de Valores Fiscales en el Municipio Chacao del Estado Miranda es inconstitucional, por cuanto, tanto la Unidad de valor Fiscal Municipal Tributaria como la Unidad de Valor Fiscal Municipal Sancionatoria creadas por el Concejo Municipal del Municipio Chacao para el cobro de tributos y sanciones “*se encuentran ancladas al valor de la moneda publicado por el mercado*”

cambiarlo oficial regulado por el Banco Central de Venezuela. Es decir, se están guiando por el costo del dólar que establezca el BCV (sic) para cobrar dichas multas e impuestos en el Municipio Chacao siendo esta Ordenanza contraria a lo previsto en los artículos 316, 317 y 318 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela". (mayúsculas y resaltado del escrito).

Que "[e]s **inconstitucional que el Municipio Chacao pretenda que los ciudadanos finan[cien] la actividad administrativa por medio de las inconstitucionales ordenanzas municipales que nos ocupan, si bien los impuestos y multas son parte de los ingresos de un Municipio resulta Inconstitucional la pretensión del Municipio Chacao de que estos sustituyan el déficit por fuentes ordinarias, manifestando el Alcalde del Municipio Chacao que el ingreso obtenido por las ordenanzas se invertirán en el Municipio y en mejoras en los ingresos de los Funcionarios Policiales del Municipio Chacao, lo que evidencia la pretensión de financiar al Municipio con el bolsillo de los ciudadanos**" (mayúsculas y resaltado del escrito).

Que "[s]i bien es cierto que en materia cambiaria han disminuido las restricciones y entre los particulares está permitido operaciones en divisas, el sector público debe guiarse por principios y valores constitucionales, en razón de la tutela de intereses de orden público, entre ellos respetar el Bolívar como la moneda nacional y procurar la justa distribución de las cargas publicas (sic) según la capacidad económica del contribuyente".

Que "[l]as multas y sanciones en nuestro país deben ser proporcionales, existen multas cuantitativamente y significativamente menores a las mismas infracciones castigadas en el Municipio Chacao, en Leyes Nacionales".

2.- Referente a la nulidad de la Ordenanza N° 008-09, publicada en la Gaceta Oficial N° 8.847 Extraordinaria del 19 de junio de 2019, denominada "Reforma de la Ordenanza sobre Convivencia Ciudadana del Municipio Chacao", indicó:

Que es inconstitucional por dos motivos: (i) "(...) que **todas las infracciones y sanciones establecidas en su artículo 57 y siguientes están previstas en UNIDADES DE VALOR FISCAL MUNICIPAL SANCIONATORIO**, la cual como ya expusimos anteriormente se encuentra anclada al valor diario del dólar que establezca el Banco Central de Venezuela, (...)"; y (ii) "por lo establecido en sus artículos 83 y 85 (...)" (mayúsculas, subrayado y resaltado del escrito).

Que "(...) lo previsto en estos dos artículos, condena a la nulidad absoluta por motivos de Inconstitucionalidad la ordenanza que nos ocupa, por cuanto los Funcionarios Actuales y demás integrantes del Instituto Autónomo de Policía Municipal de Chacao y los Funcionarios Actuales y demás Funcionarios del Instituto Municipal de Ambiente de Chacao **serán beneficiados económicamente por las multas y sanciones que ellos mismos impongan** (...)" (resaltado y subrayado del escrito).

Que “[e]l hecho de que los Funcionarios Actuales y demás integrantes de los mencionados Institutos del Municipio Chacao se lucren con las sanciones y multas impuestas en este (sic), vulnera los derechos constitucionales de los ciudadanos que habiten o transi[ten] por el Municipio Chacao, previstos en los artículos 21, 26, 49, 50, 53, 141 y 145 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (...)” (resaltado del escrito).

Seguidamente, solicitó amparo cautelar, de conformidad con lo previsto en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y el artículo 130 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, con la finalidad de que se acuerde suspender de manera inmediata los efectos de la Ordenanza Municipal N° 001-19, publicada en la Gaceta Municipal Extraordinaria N° 8.824 del 11 de abril de 2019, denominada “*Reforma de la Ordenanza de Creación de las Unidades de Valores Fiscales en el Municipio Chacao del Estado Miranda*” y de la Ordenanza N° 008-09, publicada en la Gaceta Oficial N° 8.847 Extraordinaria del 19 de junio de 2019, denominada “*Reforma de la Ordenanza sobre Convivencia Ciudadana del Municipio Chacao*” dictadas por el Concejo Municipal del Municipio Chacao del Estado Bolivariano de Miranda, mientras dure el proceso principal.

Finalmente, solicitó que sea admitida y declarada con lugar la demanda de nulidad y, en consecuencia, se decrete la nulidad absoluta de las referidas Ordenanzas.

II DE LA COMPETENCIA

Previo a cualquier otra consideración, corresponde a esta Sala pronunciarse acerca de su competencia para conocer de la demanda incoada y, a tal efecto, observa que los artículos 334 y 336.2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establecen lo siguiente:

“Artículo 334. Todos los jueces o juezas de la República, en el ámbito de sus competencias y conforme a lo previsto en esta Constitución y en la ley, están en la obligación de asegurar la integridad de esta Constitución.

En caso de incompatibilidad entre esta Constitución y una ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales, correspondiendo a los tribunales en cualquier causa, aún de oficio, decidir lo conducente.

Corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como jurisdicción constitucional, declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de ley, cuando colidan con aquella”.

“Artículo 336. Son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:

(...)

2- Declarar la nulidad total o parcial de las Constituciones y leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados y Municipios dictados en ejecución directa e inmediata de esta Constitución y que colidan con ella” (resaltado de la Sala).

Por su parte, el artículo 25.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, dispone que es competencia de esta Sala Constitucional:

“Artículo 25. *Son competencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:*

(...)

2. *Declarar la nulidad total o parcial de las constituciones y leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los estados y municipios que sean dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución de la República y que colidan con ella”* (resaltado de la Sala).

Del análisis de las disposiciones *supra* transcritas se desprende que corresponde a esta Sala la competencia para ejercer el control concentrado de la constitucionalidad sobre las ordenanzas municipales, y como quiera que la demanda de autos se refiere, precisamente, a la nulidad de la Ordenanza Municipal N° 001-19, publicada en la Gaceta Municipal Extraordinaria N° 8.824 del 11 de abril de 2019, denominada *“Reforma de la Ordenanza de Creación de las Unidades de Valores Fiscales en el Municipio Chacao del Estado Miranda”* y de la Ordenanza N° 008-09, publicada en la Gaceta Oficial N° 8.847 Extraordinaria del 19 de junio de 2019, denominada *“Reforma de la Ordenanza sobre Convivencia Ciudadana del Municipio Chacao”*, dictadas por el Concejo Municipal del Municipio Chacao del Estado Bolivariano de Miranda, esta Sala, con fundamento en las disposiciones que se transcribieron, se declara competente para el conocimiento y resolución de la demanda de nulidad incoada; y así se declara.

III DE LA ADMISIÓN

Tal como se estableció, el presente asunto se refiere a la demanda de nulidad de dos ordenanzas municipales. Al respecto, tal como se desprende de los artículos 129, 134 y 135 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, los pronunciamientos de admisión de todas las demandas de nulidad por inconstitucionalidad corresponden directamente a esta Sala, ello con el fin de dar celeridad a la causa que, de ser admitida, debe remitirse al Juzgado de Sustanciación para la tramitación del procedimiento.

Ello así, el artículo 133 *eiusdem*, dispone lo siguiente:

“Artículo 133.- *Se declarará la inadmisión de la demanda:*

- 1.- Cuando se acumulen demandas o recursos que se excluyan mutuamente o cuyos procedimientos sean incompatibles.*
- 2.- Cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar si la demanda es admisible.*
- 3.- Cuando sea manifiesta la falta de legitimidad o representación que se atribuya el o la demandante, o de quien actúe en su nombre, respectivamente.*
- 4.- Cuando haya cosa juzgada o litispendencia.*
- 5.- Cuando contenga conceptos ofensivos o irrespetuosos.*
- 6.- Cuando haya falta de legitimación pasiva”.*

Revisadas como han sido las causales de inadmisibilidad previstas en la norma transcrita, no se advierte en su estudio preliminar, que la demanda de autos se subsuma en alguna de las mismas y, en consecuencia, esta Sala admite la presente acción en cuanto ha lugar en derecho, sin perjuicio de la potestad que asiste a esta Sala

de examinar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y procedencia en cualquier estado y grado del proceso. Así se declara.

Como consecuencia de dicha admisión y de conformidad con el artículo 135 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, se ordena citar al Síndico Procurador del Municipio Chacao del Estado Bolivariano de Miranda y al Presidente del Concejo Municipal de la referida entidad; asimismo, se ordena notificar al Procurador General de la República, al Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo. A tales fines, remítase a los mencionados funcionarios copia certificada del escrito de la demanda y del presente fallo.

De igual manera y en atención al segundo aparte del artículo 135 *eiusdem*, se acuerda notificar a la parte actora, por cuanto esta admisión se produjo fuera del lapso previsto en el artículo 132 *ibidem*.

Por último, remítase el expediente al Juzgado de Sustanciación para que realice las citaciones y notificaciones ordenadas en el presente fallo, acuerde el emplazamiento de los interesados, conforme a lo dispuesto en el artículo 136 y siguientes de la Ley que rige las funciones de este Alto Tribunal y continúe el procedimiento de Ley.

IV DEL AMPARO CAUTELAR

Admitida la demanda de nulidad, esta Sala observa que la parte demandante solicitó conjuntamente con la acción, amparo cautelar, de conformidad con lo previsto en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y el artículo 130 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, con la finalidad de que se acuerde suspender de manera inmediata los efectos de la Ordenanza Municipal N° 001-19, publicada en la Gaceta Municipal Extraordinaria N° 8.824 del 11 de abril de 2019, denominada “*Reforma de la Ordenanza de Creación de las Unidades de Valores Fiscales en el Municipio Chacao del Estado Miranda*” y de la Ordenanza N° 008-09, publicada en la Gaceta Oficial N° 8.847 Extraordinaria del 19 de junio de 2019, denominada “*Reforma de la Ordenanza sobre Convivencia Ciudadana del Municipio Chacao*”, dictadas por el Concejo Municipal del Municipio Chacao del Estado Bolivariano de Miranda.

En tal sentido, el demandante fundamentó la acción de amparo constitucional en el hecho de que, es un hecho público y notorio apreciado en los medios de comunicación, la aplicación de dichas Ordenanzas en el Municipio Chacao y la inconformidad de los ciudadanos que habitan o transitan en el Municipio, ya que “(...) *diariamente se está multando a una importante cantidad de personas, a quienes se les está afectando su patrimonio que en muchos casos solo es un salario mínimo y como consecuencia de ello la imposibilidad de pagar sus gastos mensuales para vivir, con todas las consecuencias que esto acarrea y que nos afecta a todos como sociedad, ejemplo de ello el motorizado o taxista que trabajan con vehículos prestados y se los remolcan y para entregárselo le exigen el pago de la multa calculada en dólares, más los gastos de la grúa y el estacionamiento, por Funcionarios que están ganando una comisión por su actuación, no teniendo otra*

opción estas (sic) personas que pagar la multa para que les entreguen los vehículos y por el alto costo de estas (sic) resulta confiscatoria de su salario que es su patrimonio y con lo único que cuentan para vivir” (resaltado del escrito).

Asimismo, señaló que de no suspenderse las Ordenanzas impugnadas se hace imposible el restablecimiento de la situación jurídica infringida, lo cual es violatorio de los derechos constitucionales denunciados.

Una vez indicado lo anterior se tiene que, en sentencia del 14 de marzo de 2000, caso: “*Ducharme de Venezuela*”, la Sala estableció el procedimiento del amparo cautelar en los recursos de nulidad, y al efecto expuso:

“(…) Con fundamento en la sentencia parcialmente transcrita, en concordancia con el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y atendiendo a los principios procesales consagrados en la nueva Constitución que se inspira en lograr la preservación de la tutela judicial efectiva y una pronta decisión a los asuntos sometidos a los órganos jurisdiccionales (artículo 26), esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia establece el siguiente procedimiento para tramitar las acciones de nulidad interpuestas conjuntamente con medida cautelar de amparo:

Una vez recibida en esta Sala la acción de nulidad, interpuesta conjuntamente con amparo constitucional, el Juzgado de Sustanciación de la Sala decidirá mediante auto sobre la admisibilidad de la acción principal, a menos que por la urgencia del caso la Sala decida pronunciarse sobre la admisión de la misma, supuesto en que también la Sala se pronunciará sobre el amparo ejercido conjuntamente con la referida acción de nulidad.

En caso de que se declare inadmisibile la acción principal, se dará por concluido el juicio y se ordenará el archivo del expediente.

Para el supuesto que se admita la acción de nulidad, en el mismo auto se ordenará abrir cuaderno separado en el cual se designará Ponente, a los efectos de decidir sobre el amparo constitucional.

El procedimiento de nulidad continuará su trámite por ante el Juzgado de Sustanciación, y la Sala decidirá sobre la procedencia o no del amparo constitucional. En el caso que se acuerde el amparo se le notificará de dicha decisión al presunto agravante, para que, si lo estima pertinente, formule oposición contra la medida acordada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su notificación, supuesto en el cual se convocará para una audiencia oral y pública que se efectuará en el tercer (3º) día siguiente a la formulación de la oposición, a fin de que las partes expongan sus alegatos. En el auto en el que se fije la celebración de la audiencia oral y pública, se ordenará la notificación del Ministerio Público.

Una vez concluido el debate oral, la Sala en el mismo día deliberará, y podrá:

Pronunciarse inmediatamente sobre la oposición, en cuyo caso se expondrá de forma oral los términos de la decisión, la cual deberá ser publicada íntegramente dentro de los cinco (5) días siguientes a la audiencia en la cual se dictó aquélla (Sic).

Diferir la audiencia oral por un lapso que en ningún momento será mayor de cuarenta y ocho (48) horas por estimar que es necesario la presentación o evacuación de alguna prueba que sea fundamental para decidir el caso, o a petición de alguna de las partes o del Ministerio Público.

6. La decisión recaída sobre el amparo constitucional en nada afecta la tramitación de la causa principal...”.

Una vez indicado el anterior criterio jurisprudencial, se tiene que, el legislador por su parte, en el nuevo texto de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (Gaceta Oficial N° 39.522 del 1 de octubre de 2010),

acogió los postulados sentados por la jurisprudencia de la Sala y, en el artículo 130, consagró la potestad cautelar general de esta Sala en los términos que siguen:

“Artículo 130. En cualquier estado y grado del proceso las partes podrán solicitar y la Sala Constitucional podrá acordar, aun de oficio, las medidas cautelares que estime pertinentes. La Sala Constitucional contará con los más amplios poderes cautelares como garantía de la tutela judicial efectiva, para cuyo ejercicio tendrá en cuenta las circunstancias del caso y los intereses públicos en conflicto”.

La norma transcrita, viene a positivizar la doctrina pacífica y reiterada de esta Sala (*Vid.* Sent. N° 269/2000, caso: “*ICAP*”), según la cual, la tutela cautelar constituye un elemento esencial del derecho a la tutela judicial efectiva y, por tanto, un supuesto fundamental del proceso que persigue un fin preventivo de modo explícito y directo. De allí su carácter instrumental, esto es, que las medidas cautelares no constituyen un fin en sí mismas, sino que se encuentran preordenadas a una decisión ulterior de carácter definitivo, por lo que en relación al derecho sustancial, fungen de tutela mediata y, por tanto, de salvaguarda del eficaz funcionamiento de la función jurisdiccional.

Significa entonces, que el citado carácter instrumental determina, por una parte, su naturaleza provisional y, al mismo tiempo, por su idoneidad o suficiencia para salvaguardar la efectividad de la tutela judicial, pues si se conceden providencias que no garantizan los resultados del proceso, la tutela cautelar se verá frustrada en la medida en que no será útil para la realización de ésta.

Resulta así oportuno referir a Calamandrei (1984. *Providencias Cautelares*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires), en el sentido de que, como efecto del matiz servicial de las medidas cautelares, éstas deben ser homogéneas con el petitorio de fondo, ya que alcanzan su mayor eficacia en cuanto más similares sean a las medidas que habrán de adoptarse para la satisfacción de la pretensión definitiva pues, se reitera, constituyen la garantía de la ejecución del fallo definitivo.

Por ende, visto el amplio poder cautelar de esta Sala en protección de los derechos y garantías constitucionales, así como de los bienes jurídicos que especialmente ellos resguardan, atendiendo a la situación fáctica planteada por el demandante relativa a que se suspendan los efectos de la Ordenanza Municipal N° 001-19, publicada en la Gaceta Municipal Extraordinaria N° 8.824 del 11 de abril de 2019, denominada “*Reforma de la Ordenanza de Creación de las Unidades de Valores Fiscales en el Municipio Chacao del Estado Miranda*” y de la Ordenanza N° 008-09, publicada en la Gaceta Oficial N° 8.847 Extraordinaria del 19 de junio de 2019, denominada “*Reforma de la Ordenanza sobre Convivencia Ciudadana del Municipio Chacao*”, dictadas por el Concejo Municipal del Municipio Chacao del Estado Bolivariano de Miranda, se observa que los argumentos expuestos por el demandante, relativos a los hechos y al derecho que se invocan son suficientes para lograr la convicción respecto de la procedencia de la cautelar solicitada, ya que en dichas Ordenanzas se establece la creación de unidades de valor fiscal tributaria y sancionatoria anclada en un mercado cambiario distinto al regulado por el Banco Central de Venezuela y no contemplada en el Título VI, Capítulo II ni en el Título IV, Capítulo IV de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, razón por la cual se acuerda la misma

y, en consecuencia, se suspenden los efectos de las Ordenanzas hasta tanto se dicte en el presente caso sentencia de fondo. Así se decide.

DECISIÓN

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

PRIMERO: COMPETENTE para conocer la demanda de nulidad interpuesta conjuntamente con amparo cautelar por el ciudadano **JUAN ERNESTO GARANTÓN HERNÁNDEZ**, actuando en nombre propio, contra la Ordenanza Municipal N° 001-19, publicada en la Gaceta Municipal Extraordinaria N° 8.824 del 11 de abril de 2019, denominada “*Reforma de la Ordenanza de Creación de las Unidades de Valores Fiscales en el Municipio Chacao del Estado Miranda*” y la Ordenanza N° 008-09, publicada en la Gaceta Oficial N° 8.847 Extraordinaria del 19 de junio de 2019, denominada “*Reforma de la Ordenanza sobre Convivencia Ciudadana del Municipio Chacao*”, dictadas por el Concejo Municipal del Municipio Chacao del Estado Bolivariano de Miranda.

SEGUNDO: ADMITE la demanda de nulidad interpuesta.

TERCERO: ORDENA citar al Síndico Procurador del Municipio Chacao del Estado Bolivariano de Miranda y al Presidente del Concejo Municipal de la referida entidad.

CUARTO: ORDENA notificar a la parte demandante, al Procurador General de la República, al Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo.

QUINTO: EMPLACÉSE a los terceros interesados mediante cartel.

SEXTO: ACUERDA el amparo cautelar solicitado.

Publíquese y regístrese. Remítase el expediente al Juzgado de Sustanciación. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Sesiones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 08 días del mes de Agosto de dos mil diecinueve (2019). Años: **209°** de la Independencia y **160°** de la Federación.

El Presidente,

Juan José Mendoza Jover

El Vicepresidente,

Arcadio Delgado Rosales

Ponente

Los Magistrados y las Magistradas,

Carmen Zuleta de Merchán

Gladys María Gutiérrez Alvarado

Calixto Ortega Ríos

Luis Fernando Damiani Bustillos

Lourdes Benicia Suárez Anderson

La Secretaria,

Mónica Andrea Rodríguez Flores

19-0333

ADR