



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

Magistrado Ponente: **JUAN JOSÉ MENDOZA JOVER**
Exp. 17-0007

El 19 de diciembre de 2016, el abogado **GLENIN ENRIQUE CHOURIO VALBUENA**, inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el N° 141.013, actuando en representación de Poder Ejecutivo Municipal del Municipio Bolivariano Santiago Mariño del Estado Aragua, según consta en poder otorgado por ante la Notaría Pública de Turmero, Estado Aragua en fecha 18 de octubre de 2016, otorgado por el ciudadano ALBERTO OMAR MORA, quien actúa en su condición de Alcalde del Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua, según consta en Acta de Sesión Extraordinaria n.º 59 del 14 de diciembre de 2013, publicada en la Gaceta Municipal Extraordinaria n.º 099-2/2013, del 16 de diciembre de 2013, presentó escrito mediante el cual interpuso acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa contra el Concejo Municipal del Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua, debido a que dicho órgano omitió la aprobación del Proyecto de Ordenanza de Presupuesto Anual de Ingresos y Gastos del Municipio Santiago Mariño ejercicio fiscal 2017, que procura la optimización de los recursos financieros necesarios para la construcción y profundización de estructuras orgánicas que beneficien a las comunidades.

El 11 de enero de 2017, el prenombrado abogado Glenin Enrique Chourio Valbuena presentó escrito mediante el cual solicitó se decrete medida cautelar consistente *“en la Autorización al Ciudadano Alcalde del Municipio Santiago Mariño del estado Aragua Alberto Omar Mora, para que proceda a erogar con cargos a las partidas presupuestarias del presupuesto del año 2017, presentado ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, los gastos y pagos por concepto de sueldos del personal, pagos de obras y servicios públicos, en aras de la continuidad administrativa a la gestión de competencias constitucionales del municipio”*.

El 11 de enero de 2017, se dio cuenta en Sala y se designó Ponente al Magistrado Juan José Mendoza Jover, quien con tal carácter suscribe el presente fallo.

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

I DE LOS FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

La parte actora, en el **primer escrito** presentado el 19 de diciembre de 2016, expuso lo siguiente:

Que una de las funciones importantes asignadas al Concejo Municipal radica en la aprobación del Proyecto de Ordenanza de Presupuesto Anual de Ingresos y Gastos del Municipio Santiago Mariño ejercicio fiscal 2017, procurando la optimización de los recursos financieros necesarios para la construcción y profundización de estructuras orgánicas que beneficien a las comunidades, función esta contemplada en el artículo 95, numeral 17 de la Ley Orgánica del Poder Público Nacional.

Asimismo, citó el artículo 234, que señala:

El proyecto de ordenanza de ingresos y gastos del ejercicio económico financiero y el Plan Operativo Anual debe ser sancionado por el Concejo Municipal, antes del 15 de diciembre del año anterior a la vigencia de dicho presupuesto; en caso contrario, se reconducirá el presupuesto del ejercicio anterior. Para la reconducción del presupuesto se observarán, en cuanto sean aplicables, las disposiciones legales sobre la materia.

Que, de ello se desprende que el Concejo Municipal tenía hasta antes del 15 de diciembre para efectuar la sanción del Proyecto de Ordenanza de Presupuesto Anual de Ingresos y Gastos del Municipio Santiago Mariño 2017, y que en caso contrario, es decir, que no sea aprobado, operaría la reconducción del mismo.

Que, el referido Proyecto de Ordenanza fue entregado por el ciudadano Alcalde del Municipio, Alberto Omar Mora, el 31 de octubre de 2016, ante el Concejo Municipal, dando cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, según se desprende del oficio n° DPA-01727, del 31 de octubre de 2016, y no fue, sino hasta el 14 de diciembre de 2016, que el referido Concejo Municipal llevó a cabo la discusión del proyecto de presupuesto.

Que, el 15 de diciembre de 2016, se recibió comunicación en el Despacho del Alcalde, en la cual los Concejales Crisanto Ortegado, Nelson Correira, David Aguiar y Dalila González comunicaron que el 14 de diciembre de 2016, fue sometido a votación el referido Proyecto de Ordenanza de Presupuesto del año 2017, y la votación quedó 4 votos a favor y 4 votos en contra.

Que, en vista del vencimiento legal para la aprobación del presupuesto y del peligro inminente en perjuicio de las comunidades del Municipio Santiago Mariño, por inobservancia por parte de la Junta Directiva del Concejo Municipal, era pertinente, a su decir, destacar que es imperioso que esta Sala Constitucional verifique lo antes expuesto y que autorice al Ejecutivo Municipal a ejecutar el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto Anual de Ingresos y Gastos del Municipio Santiago Mariño 2017, tal como fue presentado el 31 de octubre de 2016.

De igual manera, la parte actora indicó que al quedar la votación al proyecto de presupuesto del Municipio Santiago Mariño con 4 votos a favor y 4 en contra, no se producía la sanción del mismo, así como tampoco se producía su no aprobación, verificándose que dicha omisión se subsume en un vacío de la norma contenida en una ley orgánica que desarrolla principios de carácter constitucional.

Que, al respecto el artículo 91 del Reglamento de Interior y Debates del Concejo Municipal establece lo que en caso de suscitarse un empate en la aprobación de un proyecto de ordenanza debe convocarse a otra nueva votación en otra sesión, lo cual, no fue realizado por la Junta Directiva al no convocar en una sesión diferente una segunda votación y que, al no haber más término legal para poder aprobarlo, esta omisión, es decir, la de no convocar una segunda votación para procurar su sanción o desaprobar el presupuesto, constituía un perjuicio

irreparable para la gestión de las competencias del municipio, perjudicando directamente la ejecución de obras y servicios públicos para el poder popular.

Por último, la parte actora solicitó a esta Sala Constitucional que la presente demanda sea admitida y que, amparada en sus máximos poderes y como última intérprete del ordenamiento jurídico, autorice al Ejecutivo Municipal a ejecutar el Presupuesto Anual de Ingresos y Gastos del Municipio Santiago Mariño 2017, tal como fue presentado en fecha 31 de octubre de 2016, y de esta manera se garantice para el año 2017, la continuidad de las obras y servicios públicos en beneficio de las comunidades del Municipio Santiago Mariño.

Asimismo, la parte actora, en el **segundo escrito** presentado el 11 de enero de 2017, señaló lo siguiente:

Que, interpuso una acción de Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa en contra del Concejo Municipal del Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua debido a que dicho órgano omitió la aprobación del Proyecto de Ordenanza de Presupuesto Anual de Ingresos y Gastos del Municipio Santiago Mariño ejercicio fiscal 2017, procurando la optimización de los recursos financieros necesarios para la construcción y profundización de estructuras orgánicas que beneficien a las comunidades.

Que, iniciado el ejercicio fiscal 2017, el Ejecutivo Municipal representado por el Alcalde Alberto Omar Mora, necesita, en aras de honrar los compromisos legítimamente adquiridos de los trabajadores y trabajadoras del Municipio Santiago Mariño, y en ejecución directa de las políticas emanadas del Ejecutivo Nacional, pagar los sueldos y demás bonificaciones de ley a los empleados y obreros del ayuntamiento, y cancelar lo correspondiente por concepto de servicios públicos y ejecución de obras programadas para el inicio del años fiscal 2017, así como la gestión de otras materias y competencias de carácter constitucional para que no sea vea paralizado el desarrollo del municipio y que esto afecte a la población del mismo.

Que, todo ello, configura un peligro inminente al estar latente el impedimento presentado al no poder erogar dichos compromisos con ejecución directa al presupuesto 2017, el cual fue previamente estructurado y presentado en la oportunidad correspondiente y al no proceder la reconducción presupuestaria debido a que el mismo tampoco fue rechazado hasta que no se produzca un juzgamiento al fondo de la acción interpuesta, se hace necesario poder erogar los compromisos laborales de obras y servicios a cargo del presupuesto 2017, en procura de que la gestión del municipio siga su curso como unidad política primaria para el desarrollo integral del la Nación.

Por último, la parte accionante solicitó medida cautelar consistente en la autorización al ciudadano Alcalde del Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua, Alberto Omar Mora, para que proceda a erogar con cargos a las partidas presupuestarias del presupuesto del año 2017, presentado ante esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, los gastos, y pagos por concepto de sueldos del personal, pagos de obras y servicios públicos, en aras de la continuidad administrativa a la gestión de competencias constitucionales del municipio.

II DE LA COMPETENCIA

Como premisa procesal previa, esta Sala debe fijar su competencia jurisdiccional para tramitar y decidir la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa de autos atendiendo al examen de los requisitos y condiciones fijados para su ejercicio en la sentencia N° 1.556 del 9 de julio de 2002, (caso: “*Alfonso Albornoz Niño y Gloria de Vicentini*”), la cual precisó que el objeto del control de la acción de inconstitucionalidad por

omisión “no recae en la inconstitucionalidad de un acto sino de la conducta negativa, de la inercia o inactividad en que haya incurrido algún órgano del poder legislativo al no adecuar su conducta, en absoluto o parcialmente, al cumplimiento de su obligación de dictar una norma o una medida indispensable (lo que implica la eficacia limitada del precepto constitucional) para garantizar el cumplimiento de la Constitución”, lo cual abarca no sólo la inactividad legislativa en un sentido formal, sino además el cumplimiento de cualquier otra obligación en ejecución directa e inmediata del Texto Fundamental (Vid. Sentencia n.º 363 del 26 de abril de 2013).

Sobre el marco constitucional y legal que soporta esta competencia jurisdiccional, debe señalarse que el numeral 7 del artículo 336 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela confiere a esta Sala competencia para “*declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del poder legislativo municipal, estatal o nacional, cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de esta Constitución, o las haya dictado en forma incompleta; y establecer el plazo y, de ser necesarios, los lineamientos de su corrección*”.

Por su parte, el numeral 7 del artículo 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia señala lo siguiente: “*Declarar la Inconstitucionalidad de las omisiones del Poder Legislativo Municipal, Estatal o Nacional cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento con la Constitución de la República, o las haya dictado en forma incompleta, así como las omisiones de cualquiera de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal, y establecer el plazo y, si fuera necesario, los lineamientos o las medidas para su corrección*”.

La presente acción se ejerce contra la presunta omisión del Concejo Municipal del Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua, de aprobar el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto Anual de Ingresos y Gastos del Municipio Santiago Mariño ejercicio fiscal 2017, que procura la optimización de los recursos financieros necesarios para la construcción y profundización de estructuras orgánicas que beneficien a las comunidades. Visto entonces el objeto de control jurisdiccional y las normas antes referidas, esta Sala se declara competente para sustanciar y decidir la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa incoada. Así se decide

III DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA

Conforme al criterio rector sentado en la sentencia n.º 1556, del 9 de julio de 2002, reiterado en la sentencia n.º 3125, del 20 de octubre de 2005 (caso: “*Francesco Casella Gallucci y otra*”), la legitimación requerida para incoar esta acción es la misma que la exigida para la acción popular de inconstitucionalidad a la que se refiere el artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

Ello es así, por cuanto la acción de inconstitucionalidad por omisión es un mecanismo procesal que constituye una especie del género acción popular de inconstitucionalidad. En consecuencia, cualquier persona natural o jurídica detenta legitimación suficiente para incoarla, salvo que sea imposible precisar un interés, así sea simple. Por tanto, en el presente caso, la Sala admite la legitimación del accionante. Así se decide.

IV DE LA ADMISIBILIDAD

Tal como se estableció anteriormente, el presente asunto se refiere a la presunta omisión del Concejo Municipal del Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua, de aprobar el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto Anual de Ingresos y Gastos del Municipio Santiago Mariño ejercicio fiscal 2017, que procura la optimización de los recursos financieros necesarios para la construcción y profundización de estructuras orgánicas que beneficien a las comunidades. Al respecto, tal como se desprende de los artículos 129, 134 y 135 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, corresponde directamente a la Sala pronunciarse sobre la admisión de dicha pretensión. Ello, a fin de dar celeridad a la causa que de ser admitida, debe remitirse al Juzgado de Sustanciación, a los fines de la tramitación del procedimiento.

En tal sentido, 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 actúen 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 ellas. 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 Presidente del Concejo Municipal del Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua y al Síndico Procurador Municipal de dicho Municipio; asimismo, se ordena notificar a la ciudadana 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, de la documentación pertinente acompañada al mismo y del presente fallo de admisión.

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 *eiusdem*.

Asimismo, remítase el expediente al Juzgado de Sustanciación para que realice las notificaciones ordenadas en el presente fallo, acuerde el emplazamiento de los interesados, conforme a lo dispuesto en el artículo 137 de la Ley que rige las funciones de este Alto Tribunal y, continúe el procedimiento de ley.

V

DE LA MEDIDA CAUTELAR

La parte accionante en el escrito presentado el 11 de enero de 2017, señaló, entre otros aspectos, que en vista del vencimiento legal para la aprobación del referido presupuesto y del peligro inminente en perjuicio de las comunidades del Municipio Santiago Mariño, en vista de la inobservancia por parte de la Junta Directiva del Concejo Municipal, “...*al quedar la votación al proyecto de presupuesto del Municipio Santiago Mariño con 4*

votos a favor y 4 en contra no se produce la sanción del mismo, pero tampoco se produce su no aprobación lo que constituye el caso contrario a lo cual se refiere el artículo 234 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal verificando que dicha omisión se subsume en un vacío de la norma contenida en la ley orgánica que rige la materia lo que impide una armonización en la ejecución de las políticas públicas lo cual afecta la práctica de las competencias constitucionales de dicha entidad local...”, era pertinente que esta Sala Constitucional verifique lo antes expuesto y que autorice el Ejecutivo Municipal a ejecutar “el Presupuesto de Gastos y Plan Operativo y de Plan de Inversión para el 2017, tal como fue presentado en fecha 31 de octubre de 2016 sin que esto signifique de que el mismo está exento del respectivo control posterior”.

Por ello, esta Sala, estima necesario citar el artículo 130 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia que consagra la potestad cautelar de esta Sala en los términos siguientes: “*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*”.

Tomando en cuenta lo antes señalado, vistos los efectos perjudiciales e irreparables al colectivo local del Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua, respecto al ejercicio de las competencias constitucionales atribuidas a esa entidad local, así como a los trabajadores y las trabajadoras de dicha entidad en cuanto a sus derechos salariales y demás conceptos, que acarrea la situación suscitada en relación al Proyecto de Ordenanza de Presupuesto Anual de Ingresos y Gastos del Municipio Santiago Mariño ejercicio fiscal 2017, presentado por el Alcalde de ese Municipio, así como atendiendo a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, específicamente en los artículos 231, 240, 248, 249 y 250.

Esta Sala, atendiendo a los principios presupuestarios y con el objeto de preservar la ejecución de las competencias constitucionales de la entidad local en referencia, la continuidad en la prestación de los servicios públicos locales, los derechos del colectivo local de esa entidad y de los trabajadores y las trabajadoras de la misma, sin hacer pronunciamiento sobre el mérito del asunto planteado, pero tomando en consideración lo preceptuado en el artículo 237 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, estima procedente **acordar**, hasta tanto se dicte la sentencia en la presente causa, conforme a lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, **medida cautelar**, consistente en autorizar al ciudadano Alcalde del Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua, para que proceda a **ejecutar** los gastos, pagos e inversiones con cargos a las partidas del Presupuesto Anual de Ingresos y Gastos del Municipio Santiago Mariño ejercicio fiscal 2017, tal como fue presentado en fecha 31 de octubre de 2016, ante el Presidente y demás Miembros del Concejo Municipal del Municipio Santiago Mariño del Estado Lara, y que corre inserto a los folios 34 al 366 del presente expediente. Así se decide.

VI DE LA ACUMULACIÓN

Esta Sala, por notoriedad judicial, conoce del trámite de otro expediente (16-1030), continente de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa interpuesta contra la presunta omisión del Concejo Municipal del Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua, al publicar en Gaceta Municipal n.º 071, Extraordinaria, del 13 de octubre de 2016, la “*Ordenanza sobre el Régimen para la Comparecencia de los Funcionarios y*

Funcionarias Públicas y los o las Particulares ante el Concejo Municipal del Municipio Santiago Mariño del estado Aragua”, sin que el Alcalde del referido Municipio refrendara y promulgara la misma.

Asimismo, en el referido expediente, el abogado Glenin Enrique Chourio Valbuena, actuando en representación de Poder Ejecutivo Municipal del Municipio Bolivariano Santiago Mariño del Estado Aragua, expuso que el Concejo Municipal con el voto salvado de la bancada del Partido Socialista Unido de Venezuela autorizó, de conformidad con el artículo 247 de la Ley del Poder Público Municipal, la solicitud de crédito adicional, violando lo establecido en la Ley para la Administración Financiera del Sector Público y de su Reglamento n.º 1, sobre el sistema presupuestario, y modificó las partidas presupuestarias desconociendo el informe n.º 109/2016, elaborado por la Comisión Permanente de Desarrollo Económico Integral y Finanzas y lo enviado por el Ejecutivo Municipal, y que ello se evidenciaba en el Acuerdo 055/2016 del 8 de noviembre de 2016, publicado en la Gaceta Municipal n.º 083, Extraordinaria del 9 de noviembre de 2016.

Que, dicha modificación, entre otros aspectos estuvo orientada al desmejoramiento de los trabajadores y trabajadoras del Concejo Municipal y que, en virtud de lo anterior, en aras de garantizar los derechos de los trabajadores y trabajadoras del Concejo Municipal, y en base a las violaciones realizadas por el Concejo Municipal al modificar las partidas presupuestarias, el Alcalde como máxima autoridad y garante del fiel cumplimiento de la Constitución y demás leyes de la República, procedió a dictar la Resolución n.º A-638/2016, mediante la cual, ordenó a la Dirección de Administración y Finanzas, la realización de todos los trámites administrativos atinentes a inyectar los créditos presupuestarios de los recursos de conformidad con las directrices emanadas originalmente por el Ejecutivo Municipal, y ejecutar la transferencia de los recursos ante los diferentes órganos que conforman el Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua, para *“honrar el pago de aguinaldos con el sentido de oportunidad a los trabajadores y trabajadoras en la norma prevista y ordenada por nuestro Presidente Nicolás Maduro Moros (...)”*.

Por ello, en el referido expediente, mediante decisión n.º 1107, dictada el 15 de diciembre de 2016, se acordó *“-mientras se decide el recurso interpuesto y con el objeto de prevenir posibles vicios de inconstitucionalidad- que todo acuerdo presentado para aprobación por el Concejo Municipal debe consultarse con carácter obligatorio al Ejecutivo Local, a los fines de determinar su conformidad económica, aun los sancionados para la fecha de publicación del presente fallo, y se ORDENA al Concejo Municipal del Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua abstenerse de modificar las partidas presupuestarias previamente estructurada por el Alcalde de dicho Municipio, en aras de preservar los principios de eficiencia, solvencia, transparencia y responsabilidad”*.

En atención a tal situación y atendiendo a la posible conexión entre causas, se observa que la acumulación permite agrupar causas o procesos cuando coincidan algunos de los elementos integrantes de la pretensión procesal, a saber: los sujetos, el objeto y la causa de pedir o título; ello, con la intención de que se dicte una sola sentencia que abarque todas las causas conexas, en aras al principio de economía procesal, así como para evitar que cursen causas por separado que pudiesen llevar a sentencias contradictorias.

La Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia no regula expresamente la acumulación, pero prevé la aplicación supletoria del Código de Procedimiento Civil en los procesos que cursan ante este Tribunal, en su artículo 98. Por su parte, los artículos 51 y 79 de ese Código establecen lo siguiente:

Artículo 51. Cuando una controversia tenga conexión con una causa ya pendiente ante otra autoridad judicial, la decisión competará a la que haya prevenido.

La citación determinará la prevención (...)

Artículo 79. En los casos de los artículos 48 y 51, habiendo quedado firme la declaratoria de accesoriedad, de conexión, o de continencia, las causas se acumularán y se seguirán en un solo proceso ante el Juez declarado competente, y se suspenderá el curso de la causa que estuviere más adelantada hasta que la otra se halle en el mismo estado, terminándolas con una misma sentencia.

La acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa contenida en el expediente n.º 16-1030, guarda una incuestionable vinculación con la presente causa, ya que presentan los mismos sujetos y causa, esta última referida al tema presupuestario de la entidad local, para el ejercicio de sus competencias constitucionales y no afección al colectivo de esa entidad.

Así, por cuanto se observa que la causa contenida en el expediente n.º 16-1030, se le dio entrada el 24 de octubre de 2016, y la admisión se produjo en la decisión n.º 954 del 22 de noviembre de 2016, así como, la procedencia de la ampliación de dicha decisión fue dictada en sentencia n.º 1107, del 15 de diciembre de 2016, esta Sala, en atención a lo que prevé el artículo 51 del Código de Procedimiento Civil y, por cuanto no existe supuesto alguno de los que establece el artículo 81 *eiusdem* que impida la acumulación, **acuerda la acumulación de ambas causas**, a fin de evitar sentencias contradictorias y en aras de la celeridad y economía procesal.

Por lo expuesto, esta Sala del Tribunal Supremo de Justicia, acumula la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa contenida en este expediente n.º 17-0007 al expediente signado con el n.º 16-1030, por lo que suspende la tramitación de éste último asunto hasta tanto la presente causa se encuentre en el mismo estado, conforme al artículo 79 del Código de Procedimiento Civil.

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:

1. Su **COMPETENCIA** para conocer de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa incoada por el abogado **GLENIN ENRIQUE CHOURIO VALBUENA**, actuando en representación del Poder Ejecutivo Municipal del Municipio Bolivariano Santiago Mariño del Estado Aragua, contra el Concejo Municipal del Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua, debido a que dicho órgano omitió la aprobación del Proyecto de Ordenanza de Presupuesto Anual de Ingresos y Gastos del Municipio Santiago Mariño ejercicio fiscal 2017, que procura la optimización de los recursos financieros necesarios para la construcción y profundización de estructuras orgánicas que benefician a las comunidades.

2. **ADMITE** la acción incoada.

3. **REMITE** el expediente al Juzgado de Sustanciación, a los fines de que practique la citación al Presidente del Concejo Municipal del Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua y al Sindico Procurador Municipal de dicho Municipio; asimismo, se ordena notificar a la ciudadana Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo.

4.- **ORDENA** la notificación de la parte actora y librar el cartel de emplazamiento a los interesados.

5.- Se **ACUERDA MEDIDA CAUTELAR**, consistente en autorizar al ciudadano Alcalde del Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua, para que proceda a **ejecutar** los gastos, pagos e inversiones con cargos a las partidas del Presupuesto Anual de Ingresos y Gastos del Municipio Santiago Mariño ejercicio fiscal 2017, tal como fue presentado en fecha 31 de octubre de 2016, ante el Presidente y demás Miembros del Concejo Municipal del Municipio Santiago Mariño del Estado Lara.

6.- **ACUMULA** la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa contenida en este expediente n.º 17-0007 al expediente signado con el n.º 16-1030, por lo que suspende la tramitación de éste último asunto hasta tanto la presente causa se encuentre en el mismo estado.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 23 días del mes de febrero de dos mil diecisiete (2017). Años: 206º de la Independencia y 158º de la Federación.

La Presidenta de la Sala,

Gladys María Gutiérrez Alvarado

El Vicepresidente,

Arcadio Delgado Rosales

Los Magistrados,

Carmen Zuleta de Merchán

Juan José Mendoza Jover

Ponente

Calixto Ortega Ríos

Luis Fernando Damiani Bustillos

Lourdes Benicia Suárez Anderson

La Secretaria (T),

Dixies J. Velázquez R.

**Exp. N.º 17-0007
JJMJ**

Quien suscribe, Magistrada Carmen Zuleta de Merchán, consigna su opinión concurrente al contenido decisorio del presente fallo, al compartir los fundamentos empleados por esta Sala para declarar admisible la acción por inconstitucionalidad por omisión legislativa en contra del Concejo Municipal del Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua, interpuesta por la representación judicial del Poder Ejecutivo del Municipio

Bolivariano Santiago Mariño del Estado Aragua; no obstante, estima necesario precisar las siguientes consideraciones:

La representación judicial del Alcalde del Municipio Bolivariano Santiago Mariño del Estado Aragua, incoó la acción por inconstitucionalidad por omisión legislativa en contra del Concejo Municipal del referido Municipio, alegando que dicho órgano omitió la aprobación del Proyecto de Ordenanza de Presupuesto Anual de ingresos y gastos del Municipio para el ejercicio fiscal 2017, que procura la optimización de los recursos financieros necesarios para la construcción y profundización de estructuras orgánicas que beneficien a las comunidades.

Al respecto, observa quien aquí suscribe que con relación a la medida cautelar solicitada, la parte solicitante alegó:

“(…) La parte accionante en el escrito presentado el 11 de enero de 2017, señaló, entre otros aspectos, que en vista del vencimiento legal para la aprobación del referido presupuesto y del peligro inminente en perjuicio de las comunidades del Municipio Santiago Mariño, en vista de la inobservancia por parte de la Junta Directiva del Concejo Municipal, (...) al quedar la votación al proyecto de presupuesto del Municipio Santiago Mariño con 4 votos a favor y 4 en contra no se produce la sanción del mismo, pero tampoco se produce su no aprobación lo que constituye el caso contrario a lo cual se refiere el artículo 234 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal verificando que dicha omisión se subsume en un vacío de la norma contenida en la ley orgánica que rige la materia lo que impide una armonización en la ejecución de las políticas públicas lo cual afecta la práctica de las competencias constitucionales de dicha entidad local (...) era pertinente que esta Sala Constitucional verifique lo antes expuesto y que autorice el Ejecutivo Municipal a ejecutar ‘el Presupuesto de Gastos y Plan Operativo y de Plan de Inversión para el 2017, tal como fue presentado en fecha 31 de octubre de 2016 sin que esto signifique de que el mismo está exento del respectivo control posterior (...)”

A fin de proveer la medida cautelar solicitada en el fallo que antecede se estableció:

“(…) vistos los efectos perjudiciales e irreparables al colectivo local del Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua, respecto al ejercicio de las competencias constitucionales atribuidas a esa entidad local, así como a los trabajadores y las trabajadoras de dicha entidad en cuanto a sus derechos salariales y demás conceptos, que acarrea la situación suscitada en relación al Proyecto de ordenanza de presupuesto Anual de Ingresos y Gastos del Municipio Santiago Mariño ejercicio fiscal 2017, presentado por el Alcalde de ese Municipio, así como atendiendo a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, específicamente en los artículos 231, 240, 248, 249 y 250.

Esta Sala, atendiendo a los principios presupuestarios y con el objeto de preservar la ejecución de las competencias constitucionales de la entidad local en referencia, la continuidad en la prestación de los servicios públicos locales, los derechos del colectivo local de esa entidad y de los trabajadores y las trabajadoras de la misma, sin hacer pronunciamiento sobre el mérito del asunto planteado, pero tomando en consideración lo preceptuado en el artículo 237 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, estima procedente **acordar**, hasta tanto se dicte la sentencia en la presente causa, conforme a lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, **medida cautelar**, consistente en autorizar al ciudadano Alcalde del Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua, para que proceda a ejecutar los gastos, pagos e inversiones con cargos a las partidas del Presupuesto Anual de Ingresos y gastos del Municipio Santiago Mariño ejercicio fiscal 2017, tal como fue presentado en

fecha 31 de octubre de 2016, ante el Presidente y demás Miembros del Concejo Municipal del Municipio Santiago Mariño del Estado Lara (sic) (...)”

Ahora bien, quien suscribe el presente voto concurrente, considera pertinente advertir que la Ley Orgánica del Régimen Municipal, en su artículo 95, numeral 5°, establece lo siguiente:

“**Artículo 95:** Son deberes y atribuciones del Consejo Municipal:

(...omissis...)

5° Aprobar el presupuesto de gastos que soporte su plan legislativo anual, tomando en cuenta las limitaciones financieras del Municipio.”

En el caso que nos ocupa, el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto Anual de Ingresos y Gastos del Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua, para el ejercicio fiscal del año 2017, fue presentado por el ciudadano Alcalde del referido Municipio en fecha 31 de octubre de 2016 y, según consta de las actas del expediente (folio 23), el 25 de noviembre de 2016 se realizó la primera discusión de dicha Ordenanza, quedando aprobada con algunas observaciones, y fue el 14 de diciembre de 2016 que el referido Concejo Municipal llevó a cabo la segunda discusión del proyecto de presupuesto. Resultando en la votación efectuada, cuatro (4) votos a favor y cuatro (4) en contra, al ausentarse uno de los Concejales; situación ésta que no produjo la sanción del mismo.

Ahora bien, es pertinente considerar lo previsto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que establece:

“El número de concejales o concejales que integra el Concejo Municipal es proporcional a la población del Municipio, de acuerdo con las siguientes escalas: 1. Municipios de hasta quince mil habitantes, **cinco** concejales o concejales. 2. Municipios de quince mil un habitantes a cien mil habitantes, **siete** concejales o concejales. 3. Municipios de cien mil un habitantes a trescientos mil habitantes, **nueve** concejales o concejales. 4. Municipios de trescientos mil un habitantes a seiscientos mil habitantes, **once** concejales o concejales. 5. Municipios de seiscientos mil un habitantes y más, **trece** concejales o concejales.

Del artículo anteriormente transcrito se evidencia que el número de concejales para cada municipio, se representa en números **impares**, justamente previendo en principio que este tipo de “empates” no deban materializarse. En el caso específico del Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua, el Concejo Municipal está constituido por 9 Concejales.

Sin embargo, ante tal supuesto de hecho, el Reglamento de Interior y Debates del Concejo Municipal del Municipio Santiago Mariño del estado Aragua (publicado en Gaceta Municipal Extraordinaria N° 044 del 5 de

abril de 2016) establece en su artículo 91, que “una vez concluida la votación y el resultado sea empate, se procederá a una segunda votación, en una sesión posterior, y se produjera un nuevo empate, el presidente podrá hacer uso del voto doble voto”.

Asimismo, es necesario acotar lo dispuesto en los artículos 234, 235 y 236 de la Ley Orgánica de Poder Público Municipal:

Artículo 234: El proyecto de ordenanza de ingresos y gastos del ejercicio económico financiero y el Plan Operativo Anual debe ser sancionado por el Concejo Municipal, antes del 15 de diciembre del año anterior a la vigencia de dicho presupuesto; en caso contrario, se reconducirá el presupuesto del ejercicio anterior. Para la reconducción del presupuesto se observarán, en cuanto sean aplicables, las disposiciones legales sobre la materia.

Artículo 235. En caso de ser reconducido el presupuesto, el alcalde o alcaldesa ordenará la publicación en Gaceta Municipal, incluyendo los ajustes a que hubiere lugar. Durante el periodo de vigencia del presupuesto reconducido regirán las disposiciones generales de la ordenanza de presupuesto anterior, en cuanto sean aplicables.

Artículo 236. Si para el 31 de marzo, el Concejo Municipal no hubiese sancionado la ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos, el presupuesto reconducido se considerará definitivamente vigente hasta el 31 de diciembre.

Al respecto, quien aquí suscribe el presente voto, estima que al momento de dictar la medida cautelar solicitada, la Sala debió considerar la citada normativa, pues al constatar que de manera contundente no fue sancionada definitivamente la Ordenanza de ingresos y gastos correspondiente al año 2017, lo procedente era ordenar la reconducción del presupuesto del año inmediatamente anterior, mientras se resuelve la conformidad a derecho de la segunda votación por parte del Concejo Municipal, y hasta tanto esta Sala se pronunciara sobre lo debatido, lo cual efectivamente ocurrió cuando el Alcalde del Municipio Mariño mediante Decreto N°A-001/2017 de fecha 13 de enero de 2017 acordó la reconducción presupuestaria.

En el caso de autos, la medida cautelar acordada excede del simple análisis de presunción de violación o amenaza de violación de derechos y garantías constitucionales, al requerir un examen detenido del fondo del asunto y no un simple examen de verosimilitud, lo cual conllevaría a un pronunciamiento sobre los vicios imputados que eliminaría el objeto del recurso principal, por lo cual dichos argumentos deben ser determinados o no en la resolución del fondo del asunto y no con ocasión a la medida cautelar solicitada, la cual se caracteriza como toda cautela por su provisionalidad o temporalidad y por su efecto preventivo para proteger los derechos de quien lo solicita, sin que con su decisión pueda adelantarse opinión sobre el fondo.

Ello así, la Sala debió valorar adicionalmente que el Alcalde del Municipio Santiago Mariño del estado Aragua, mediante Decreto N° A-001/2017 del 13 de enero de 2017, acordó la reconducción del presupuesto de ingresos y gastos del año 2016, para el año 2017, con vigencia a partir de esa fecha y hasta el 31 de marzo de 2017, esperando la sanción de la respectiva ordenanza por parte del Concejo Municipal, o el pronunciamiento del fondo en la presente causa por parte de esta Sala, pues en caso contrario su vigencia se postergará hasta el 31 de diciembre del presente año. (<http://turmero.gob.ve/alcaldiasantiagomarino/wp-content/uploads/2017/01/DECRETOS-001-2017.pdf>)

Por las razones expuestas, en criterio de quien suscribe, no debió la Sala, mediante medida cautelar, autorizar la ejecución de gastos, pagos e inversiones con cargo a las partidas del Presupuesto Anual de Ingresos y gastos del Municipio Santiago Mariño del estado Aragua del ejercicio fiscal 2017, contradiciendo el contenido del Decreto de Reconducción de la Alcaldía N° A-001/2017 del 13 de enero de 2017.

De manera que en opinión de quien concurre es necesario tener siempre presente que los cauces de una sana administración fiscal se garantizan solo a través del empleo de los mecanismos legales dispuestos previamente.

Queda así expresado el criterio de la Magistrada concurrente.

En Caracas, fecha *ut supra*.

La Presidenta,

GLADYS M. GUTIÉRREZ ALVARADO

Vicepresidente,

ARCADIO DE JESÚS DELGADO ROSALES

Los Magistrados,

CARMEN ZULETA DE MERCHÁN

Concurrente

JUAN JOSÉ MENDOZA JOVER
Ponente

CALIXTO ORTEGA RÍOS

LUIS FERNANDO DAMIANI BUSTILLOS

LOURDES BENICIA SUÁREZ ANDERSON

La Secretaria (T),

Dixies J. Velázquez R.

v.c. Exp. N° 17-0007
CZdeM/

Quien suscribe, **Magistrada Lourdes Benicia Suárez Anderson**, salva su voto por disentir del fallo que antecede por los siguientes motivos:

La mayoría sentenciadora luego de declararse competente y de admitir la acción de inconstitucionalidad por omisión del legislador interpuesta, acordó la medida cautelar solicitada y la acumulación de la presente causa a la contenida en el expediente signado con el n.º 16-1030 según nomenclatura de esta Sala Constitucional.

Al respecto, la mayoría sentenciadora procedió de oficio y por notoriedad judicial a acordar la acumulación indicada bajo el argumento de que en la referida causa se dictó sentencia en la que esta Sala ordenó al Concejo Municipal del Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua “*abstenerse de modificar las partidas presupuestarias previamente estructuradas por el Alcalde*”; sentencia en la cual la hoy disidente consignara igualmente su voto salvado.

Así, se reitera que a través de una solicitud de aclaratoria la Sala Constitucional no podía entrar al análisis de situaciones o hechos no presentes en la pretensión original no pudiendo -en consecuencia- realizar órdenes atinentes a partidas presupuestarias.

Siendo ello así, se constata que la causa con la cual se ordena la acumulación se trata de una acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa contra el Concejo Municipal del Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua al publicar la “Ordenanza sobre el Régimen para la Comparecencia de los Funcionarios y Funcionarias Pública y los y las Particulares ante el Concejo Municipal del Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua”, que en nada se relaciona -salvo por la similitud de partes- con la presente causa. En este sentido puede apreciarse que si bien en ambas causas las partes son el Alcalde y el Concejo Legislativo del referido Municipio, no tienen el mismo objeto ni comparten los mismos argumentos.

En este orden de ideas, la omisiones denunciadas se refirieron a ordenanzas distintas y además, no existe la posibilidad cierta de que se puedan dictar sentencias contradictorias por tratarse de materias que no guardan vínculo, ya que en una se analiza la aprobación de la ordenanza de presupuesto anual y en la otra el régimen de comparecencia de los funcionarios públicos.

En virtud de los argumentos expuestos, quien disiente estima que esta Sala no debió acordar la acumulación.

Queda así expresado el criterio de la Magistrada disidente, a la fecha *ut retro*.

La Presidenta,

GLADYS MARÍA GUTIÉRREZ ALVARADO

El Vicepresidente,

ARCADIO DELGADO ROSALES

Los Magistrados,

CARMEN ZULETA DE MERCHÁN

JUAN JOSÉ MENDOZA JOVER
Ponente

CALIXTO ORTEGA RÍOS

LUIS FERNANDO DAMIANI BUSTILLOS

LOURDES BENICIA SUÁREZ ANDERSON
Disidente

La Secretaria (T),

DIXIES J. VELÁZQUEZ R.

Exp. 17-0007
LBSA