



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

MAGISTRADA PONENTE: GLADYS MARÍA GUTIÉRREZ ALVARADO

-

El 18 abril de 2017, fue recibido en esta Sala Constitucional escrito presentado por la abogada **ROSANA ANDREA BIELINIS SPADA**, titular de la cédula de identidad número E- 81-196.007, inscrita en el Instituto de Previsión Social del Abogado número 56.121, actuando en su propio nombre y en su condición de apoderada judicial del **CONSEJO COMUNAL LAS CHIMENEAS SECTOR 2**, ubicado en la Urbanización Las Chimeneas, Parroquia Urbana San José Municipio Valencia del Estado Carabobo, inscrito bajo el Registro de Información Fiscal número C409376702, así como de los ciudadanos **OLFA RUTH COLINA BRAVO, REINALDO ANTONIO QUINTILIANI TREJO, ALEJANDRA CECILIA JIMÉNEZ ARAUJO, MIGUEL ÁNGEL AGUILAR CABEZA, ÁNGEL AGUSTÍN SARMIENTO BUENO, GABRIELA CASTRO DE SARMIENTO, ALÍ KARINA KATTAR RAMOS, EFRAÍN RAMÓN BRADY NÚÑEZ, ORLANDO JOSÉ VARGAS ARGUINZONES, SANDRA MERCEDES PLAZA DE VARGAS, YSABEL MARÍA MACHÍN CORUJO, WILIAN RICARDO STRAUSS KASEN, LIVIA ELENA GIL DE QUINTILIANI, ANGÉLICA MARÍA GIURICHI BRICEÑO, ANA ANTONIA BARCENAS ALFONZO, ALEXIS RAMÓN ROJAS GÓMEZ, MARÍA HELENA PINHEIRO DE BASCOM, SILVIA BALBINA VIEJO PÉREZ, SOCORRO BELÉN**

RODRÍGUEZ MÁRQUEZ y ELIBEL NAHOMI CORONEL RODRÍGUEZ, titulares de las cédulas de identidad números: V-5.619255, V-4.491.201, V-15.979.508, V-2.151.745, V-2.994.940, V-3.642.237, V-11.680.078, V-8.371.017, V-3.187.887, V-6.443.407, V-7.555.280, V-3.533.273, V-9.048.670, V-7.131.519, V-4.117.583, V-3.275.638, V-7.108.418, V-9.449.547, V-3.581.504, V-12.104.826, respectivamente; contenido de la acción de nulidad por inconstitucionalidad ejercida conjuntamente con medida cautelar innominada de suspensión de efectos contra la Ordenanza de Rezonificación del Sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia del Estado Carabobo, publicada en Gaceta Municipal de Valencia N° 16/5107, Extraordinario, del 05 de diciembre de 2016.

El 27 de abril de 2017, se dio cuenta en Sala y se designó ponente al Magistrado Juan José Mendoza Jover.

El 10 de agosto de 2017, se dio cuenta en Sala de la diligencia presentada en esa misma fecha por la abogada Rosana Andrea Bielinis Spada, antes identificada, mediante la cual solicitó la admisión de la presente demanda.

El 25 de octubre de 2017, esta Sala dictó la decisión N° 737, en la que se declara:

*“(…) 1.- **COMPETENTE** para conocer de la acción de nulidad por inconstitucionalidad ejercida conjuntamente con medida cautelar innominada de suspensión de efectos contra la Ordenanza de Rezonificación del Sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia del Estado Carabobo, publicada en Gaceta Municipal de Valencia N° 16/5107, Extraordinario, del 05 de diciembre de 2016.*

*2.- **ADMITE** el referido recurso de nulidad.*

3.- **ORDENA** citar al Presidente del Concejo Municipal del Municipio Valencia del Estado Carabobo, así como, al Alcalde del Municipio Valencia del Estado Carabobo, y al Síndico Procurador Municipal del referido ente político territorial.

4.- **ORDENA** notificar a la parte recurrente, a la Procuraduría General de la República, al Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo.

5.- **EMPLACÉSE** a los terceros interesados mediante cartel.

6.- **PROCEDENTE** la medida cautelar solicitada y en tal sentido, se suspende la aplicación de la Ordenanza de Rezonificación del Sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia del Estado Carabobo, publicada en Gaceta Municipal de Valencia N° 16/5107, Extraordinario, del 05 de diciembre de 2016.

7.- **ORDENA** remitir el presente expediente al Juzgado de Sustanciación, a los fines de continuar con la tramitación del recurso (...).”

El 31 de octubre de 2017, se dejó constancia de la recepción del expediente en el Juzgado de Sustanciación.

El 1° de noviembre de 2017, en nota secretarial se dejó constancia que se estableció comunicación telefónica con la Consultoría Jurídica de la Alcaldía del Municipio Valencia del Estado Carabobo, a fin de informarle del contenido de la decisión N° 737 publicada por esta Sala Constitucional en fecha 25 de octubre de 2017.

Ese mismo 1° de noviembre de 2017, el Juzgado de Sustanciación libró oficio N° TS-SC-17-146 al ciudadano Alcalde del Municipio Valencia del Estado Carabobo, a los fines de remitirle copia certificada de la decisión N° 737 publicada por esta Sala el 25 de octubre de 2017, mediante la cual se suspendió la aplicación de la Ordenanza de Rezonificación del Sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia del Estado Carabobo, publicada en Gaceta Municipal de Valencia N° 16/5107 Extraordinario del 5 de diciembre de 2016.

El 2 de noviembre de 2017, la abogada Luisa Virginia Iglesias, inscrita en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el N° 61.329, con el carácter de apoderada judicial de la parte actora, se dio por notificada de la decisión N° 737 dictada el 25 de octubre de ese mismo año por esta Sala.

El 28 de noviembre de 2017, el Juzgado de Sustanciación, habiendo verificado la estadía a derecho de la parte demandante acordó librar la citación del Presidente del Concejo Municipal del Municipio Valencia del Estado Carabobo y las notificaciones del Alcalde y el Síndico Procurador Municipal del referido ente político territorial, del Procurador General de la República, del Fiscal General de la República y del Defensor del Pueblo, así como el cartel de emplazamiento, para que una vez transcurridos un lapso de diez (10) días de despacho contados a partir de que conste en autos la última de las notificaciones, las partes presenten escritos para la defensa de sus intereses y promuevan pruebas si lo estimaren pertinentes, de conformidad con el artículo 137 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. En esa misma fecha se libró el cartel de emplazamiento.

Ese mismo 28 de noviembre de 2017, se libraron los oficios Nros. TS-SC-17-154; TS-SC-17-155 y TS-SC-17-156, respectivamente al Fiscal General de la República, Defensor del Pueblo y Procurador General de la República, y Nros. TS-SC-17-157; TS-SC-17-158; TS-SC-17-159; TS-SC-17-160 y TS-SC-17-161, al Juez Primero de Municipio ordinario y Ejecutor de Medidas de los Municipios Valencia, Libertador, Los Guayos, Naguanagua y San Diego de la Circunscripción Judicial del Estado Carabobo, a los fines de comisionarlo para practicar citación al Presidente del Concejo Municipal del Municipio Valencia del Estado Carabobo, y las notificaciones del Alcalde y del Síndico Procurador de la misma entidad, en ese orden.

El 4 de diciembre de 2017, la abogada Danila Guglielmetti, inscrita en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el N° 13.226, actuando en su carácter de apoderada judicial de la parte actora, dejó constancia que en ese acto retiraba el cartel de emplazamiento expedido el 28 de noviembre de 2017 para su publicación y posterior consignación.

En fechas 5, 6 y 7 de diciembre de 2017, el Alguacil Auxiliar de esta Sala Constitucional consignó resultas de los oficios Nros. TS-SC-17-154, TS-SC-17-155 y TS-SC-17-156 dirigidos al Fiscal General de la República, al Defensor del Pueblo y al Procurador General de la República, recibidos en esas fechas, respectivamente.

El 7 de diciembre de 2017 la abogada Luisa Virginia Iglesias, ya identificada, consignó ejemplar del diario El Nacional de esa misma fecha, en el que consta que fue publicado en el segundo cuerpo, pagina 5, el cartel de emplazamiento emitido por esta Sala el 28 de noviembre de 2017.

El 19 de enero de 2018, el Alguacil Auxiliar de esta Sala consignó aviso de recibo por parte del Instituto Postal Telegráfico (IPOSTEL) del oficio TS-SC-17-157 dirigido al Juez Primero de Municipio ordinario y Ejecutor de Medidas de los Municipios Valencia, Libertador, Los Guayos, Naguanagua y San Diego de la Circunscripción Judicial del Estado Carabobo.

El 24 de enero de 2018, el Alguacil de esta Sala consignó oficio N° TS-SC-17-156 dirigido al Procurador General de la República, recibido en esa fecha.

El 10 de abril de 2018, se recibió en el Juzgado de Sustanciación, el oficio n° 065-2018 de fecha 27 de febrero de 2018, emanado del Tribunal Séptimo de Municipio Ordinario y Ejecutor de Medidas de los Municipios Valencia, Libertador, Los Guayos, Naguanagua y San Diego de la Circunscripción Judicial del Estado Carabobo, mediante el cual remite resultados de la comisión conferida, en el que consta que en fecha 23 de febrero de 2018, fueron recibidos sus respectivos oficios por el Alcalde del Municipio Valencia del mismo Estado, el Síndico Procurador y el Presidente del Concejo Municipal.

El 18 de abril de 2018, la abogada Rosana Andrea Bielinis Spada, inscrita en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el N° 56.121, actuando en su propio nombre y como apoderada judicial del Consejo Comunal Las Chimeneas Sector 2, ubicado en la Urbanización Las Chimeneas, Parroquia Urbana San José Municipio Valencia del Estado Carabobo, inscrito bajo el Registro de Información Fiscal número C409376702, así como de los demás ciudadanos identificados promovió pruebas documentales.

El 26 de abril de 2018, el Juzgado de Sustanciación dejó constancia que se cumplió el lapso de diez (10) días de despacho para que las partes consignaran sus escritos de defensa o promoción de pruebas, el cual transcurrió durante los días 11, 12, 13, 16, 17, 18, 23, 24, 25 y 26 de abril de 2018, de conformidad con lo establecido en el artículo 139 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

En fechas 3 de agosto y 6 de diciembre de 2018, la abogada Rosana Andrea Bielinis Spada, ya identificada, actuando en su propio nombre y como apoderada judicial del Consejo Comunal Las Chimeneas Sector 2, solicitó que el Juzgado, de conformidad con lo establecido en el artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia,

providencie los escritos presentados y se pronuncie sobre la admisibilidad de las pruebas promovidas por sus representados, a fin de que la causa continuara su curso de ley.

El 7 de diciembre de 2018, el Juzgado de Sustanciación de esta Sala Constitucional admitió las pruebas promovidas, y dejó constancia que una vez consignada la publicación del cartel de emplazamiento, en fecha 7 de diciembre de 2017, no se verificó la participación de interviniente alguno. Asimismo ordenó la remisión de las actuaciones a esta Sala Constitucional, a los fines de la continuación del procedimiento.

En esa misma fecha, se recibió en la Sala el expediente proveniente del Juzgado de Sustanciación, a los fines de continuar con el trámite correspondiente. Se designó ponente al Magistrado Juan José Mendoza Jover.

En fechas 30 de mayo y 30 de septiembre de 2019, la abogada Rosana Andrea Bielinis Spada, ya identificada solicitó pronunciamiento, de lo cual se dio cuenta en Sala y se acordó agregar a los autos en sus respectivas oportunidades.

El 5 de febrero de 2021, se reconstituyó esta Sala Constitucional en virtud de la elección de la nueva Junta Directiva de este Tribunal Supremo de Justicia; en consecuencia, quedó integrada de la manera siguiente: Magistrada Lourdes Benicia Suárez Anderson, Presidenta; Magistrado Arcadio Delgado Rosales, Vicepresidente; y los Magistrados y Magistradas Carmen Zuleta de Merchán, Juan José Mendoza Jover, Calixto Antonio Ortega Ríos, Luis Fernando Damiani Bustillos y René Alberto Degraes Almarza.

El 27 de abril de 2022, se constituyó esta Sala Constitucional en virtud de la incorporación de los magistrados designados por la Asamblea Nacional en sesión ordinaria celebrada el 26 de abril de 2022, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.696 Extraordinario de fecha 27 de abril de 2022, quedando integrada de la siguiente forma: Magistrada doctora Gladys María Gutiérrez Alvarado, Presidenta; Magistrada doctora Lourdes Benicia Suárez Anderson, Vicepresidenta; Magistrados y Magistradas doctor Luis Fernando Damiani Bustillos, doctor Calixto Antonio Ortega Ríos y doctora Tania D'Amelio Cardiet.

El 2 de mayo de 2022 se reasignó la ponencia a la Magistrada Gladys María Gutiérrez Alvarado, quien con tal carácter suscribe el presente fallo.

En virtud de la licencia autorizada por la Sala Plena de este Alto Tribunal al Magistrado doctor Calixto Ortega Ríos, y la incorporación de la Magistrada doctora Michel Adriana Velásquez Grillet, segunda suplente, contenida en el acta del 27 de septiembre de 2022, esta Sala queda constituida de la siguiente manera: Magistrada doctora Gladys María Gutiérrez Alvarado, Presidenta; Magistrada doctora Lourdes Benicia Suárez Anderson, Vicepresidenta; Magistrado doctor Luis Fernando Damiani Bustillos, Magistrada doctora Tania D'Amelio Cardiet y Magistrada doctora Michel Adriana Velásquez Grillet.

Realizado el estudio del caso, se pasa a decidir previas las siguientes consideraciones:

I

DE LA ACCIÓN DE NULIDAD

Los recurrentes fundamentaron su pretensión, en los siguientes argumentos de hecho y de derecho:

Que, la Ordenanza de Rezonificación del sector Las Chimeneas de la Parroquia de San José del Municipio Valencia del Estado Carabobo, publicada en Gaceta Municipal de Valencia número 16/5107, Extraordinario, de fecha 05 de diciembre de 2016, sancionada por el Concejo Municipal de Valencia del referido Estado, tiene por objeto “*regular el uso del suelo del terreno*” ubicado en el sector de la Urbanización de las Chimeneas de Parroquia San José del Municipio Valencia, específicamente en una parcela con uso educacional, identificada con la letra y número E-2, según proyecto original del urbanismo; que la referida parcela se encuentra en el sector 3 de la Parroquia San José en el Cerro El Trigal, área protegida de Valencia, tal como lo prevén los artículos 10, 141 y 142 del Plan de Desarrollo Urbano Local de la aludida parroquia, publicado en Gaceta Municipal de Valencia nro. 13/316, Extraordinario, de fecha 11 de julio de 2013.

Que, según documento de parcelamiento registrado bajo el número 39, Protocolo primero, de fecha 02 de noviembre de 1977, ante la Oficina de Registro Público del Distrito de Valencia, del Estado Carabobo, parcialmente modificado por ante esa misma Oficina el 02 de noviembre de 1977, quedó constituida la Urbanización Las Chimeneas por trescientas catorce (314) parcelas, con los diferentes usos exigidos como Urbanización (incluyendo muchas de ellas, las comerciales), de las cuales dos (2) de ellas las identificadas E-1 y E-2 (objeto de la ordenanza cuya nulidad se demanda), fueron las únicas destinadas para uso educativo; siendo que por modificaciones de las que no tuvo conocimiento la comunidad, se cambió el uso educativo de la parcela E-1 a recreacional, quedando la parcela E-2, como la única destinada a uso educativo de la urbanización.

Que, según documento protocolizado por ante la referida oficina de registro público, la parcela cuenta con una extensión de ocho mil cuatrocientos sesenta metros cuadrados (8.460 mts.²), y se encuentra alinderada de la siguiente manera: Norte: en una línea curva de ochenta y cinco metros con cincuenta decímetros (85,50 mts.), con la calle E-1; Sur: en una línea quebrada con segmentos de treinta y ocho metros (38,00 mts.), cuarenta y un metros (41,00 mts.), veintisiete metros con ochenta decímetros (27,80 mts.), cuarenta y cinco metros (45,00 mts.) y treinta y seis metros (36,00 mts.) con área verde; Este: en una línea recta de setenta y cuatro metros (74,00 mts.), con la parcela E-1; y Oeste: en una línea recta de cuarenta y tres (43,00 mts.) con área verde.

Que, el 26 de diciembre de 2001, la Urbanizadora CEDOSCA, C.A. le vende a la sociedad de comercio CAURIMARE Sociedad Anónima; que a finales de enero del año 2017, vecinos del sector tuvieron conocimiento por personas que se apersonaron a la misma de que en dicha parcela E-2, se realizaban los estudios para la construcción de un supermercado, por lo que voceros del Consejo Comunal al cual representa se dirigieron al Concejo Municipal del Municipio Valencia, del cual obtuvieron como respuesta que se trataba de una ordenanza que se encontraba en primera discusión; por lo que, el 02 de febrero de 2017, el Consejo Comunal Las Chimeneas Sector 2, entregó comunicación al Presidente del Concejo Municipal, exponiendo el reclamo de no haber sido consultados como comunidad y solicitaron se dejara sin efecto el supuesto cambio de uso del suelo de dicha parcela, en discusión ante esa cámara; que, igualmente dirigieron comunicaciones en fechas 03 y 07 de febrero de 2017, de las cuales no obtuvieron respuesta.

Que, el 03 de febrero de 2017, voceros del Consejo Comunal Las Chimeneas Sector 2, obtuvieron una copia simple de la Ordenanza cuya nulidad se demanda, la cual fue sancionada el 22 de noviembre de 2016, modificando sin haber realizado la consulta a la comunidad, la única parcela de uso educacional privado (E-2), a comercial (C-2), refrendada por el Alcalde del mencionado Municipio Valencia ciudadano Miguel Cocchiola, el 02 de diciembre de 2016; por lo que procedieron a solicitar copia certificada

de la misma la cual fue recibida por voceros del Consejo Comunal el 07 de febrero de 2017. Que, el 09 de ese mismo y año “... *el Consejo Comunal presentó por ante el Presidente del Concejo Municipal, recurso solicitando la nulidad de la Ordenanza (...) consignaron igualmente copia del recurso de nulidad al Alcalde Miguel Cocchiola y Síndico Procurador del Municipio Valencia (...) A la presente fecha, ninguno de esos organismos ha respondido sobre lo solicitado.*”

Que, el 14 de febrero de 2017, el Consejo Comunal solicitó al Secretario del Concejo Municipal de Valencia copias certificadas de las actas de cada una de las sesiones relacionadas con la aprobación de la Ordenanza cuya nulidad se demanda y de sus respectivos anexos, siendo recibido en fecha 10 de marzo de 2017, señalando que las actas no tenían anexos o soportes. Asimismo el Consejo Comunal fue citado telefónicamente al Despacho del Contralor Municipal, y al exponer lo sucedido, éste les informó que no podían iniciar acciones sin pruebas.

Que, en asamblea de vecinos del sector, convocada por el Consejo Comunal, efectuada el 23 de febrero de 2017, se rechazó el cambio de zonificación emanado de la referida ordenanza, y se autorizó al Consejo Comunal para representar a la comunidad en las acciones administrativas y judiciales a los efectos de anular el cambio de zonificación -a su decir- arbitrario y que lesiona sus derechos.

Que, el 03 de marzo de 2017, el Consejo Comunal solicitó copia certificada del expediente administrativo en el cual se basó el Concejo Municipal para sancionar la ordenanza, obteniendo como respuesta en fecha 24 del mismo mes y año, mediante oficio número 0310-2017, que el expediente se encontraba constituido por cincuenta y cuatro (54) folios. Que en fecha 16 de marzo de 2017, se presentaron funcionarios de la Dirección Estatal Carabobo del Ministerio de Ecosocialismo y Aguas en la parcela E-2, al cual el

Consejo Comunal se dirigió, y se les notificó que había una solicitud de aprobación de Estudio de Impacto Ambiental y Socio Cultural para el proyecto “Bio Mercados Las Chimeneas” a desarrollarse sobre esa parcela; sobre lo cual se solicitó el expediente administrativo siendo recibido el 04 de abril de 2017; del cual observaron –a su decir- las siguientes irregularidades:

- 1) (...) el estudio de impacto ambiental es para la construcción de un inmueble comercial de varios niveles para el funcionamiento de un supermercado y algunos locales comerciales, sobre la parcela educativa E-2.
- 2) Es una propuesta comercial en una parcela educativa.
- 3) (...) el área del proyecto se rige por la ordenanza hoy impugnada.
- 4) No se acompañó al proyecto cédula catastral.
- 5) (...) posee certificaciones de servicios públicos de Hidrocentro y Corpoelec para uso comercial en una parcela de uso educativo (E-2).
- 6) (...) prevé movimiento de tierra, retiro de capa vegetal, deforestación y levantamiento de estructuras.
- 7) No consta la autorización de la propietaria de la parcela E-2, Caurimare Sociedad Anónima (...) según la cláusula décima del documento constitutivo (...) sólo reposa una supuesta autorización y poder no notariado por uno sólo de ellos, a la promotora.
- 8) (...) la propuesta...con un área de nueve mil ciento cinco metros cuadrados con quince centímetros (sic) (9.105.15 M2) de superficie, que excede sobradamente la superficie de la parcela según documento de propiedad (8.460 M2) (...).
- 9) (...) el proyecto, fundamentado en la ordenanza impugnada, excede en su propuesta los 43 metros de lindero...discrepando significativamente lo establecido en el documento de propiedad.
- 10) En la solicitud de estudio ambiental solicitado, en el ítem “hidrológico” señalan “que no tiene cursos de agua que atraviesan la parcela ni sus linderos”, lo cual es falso, por cuanto la parcela presenta dos (2) montañas que generan un curso de agua natural intermitente, que descarga directamente hacia el área de la parcela donde se propone la construcción del inmueble comercial.

11) El área a intervenir está restringida en su uso por formar parte del área protegida de Valencia (APV), pues posee taludes superiores o iguales al 50%, y es un terreno inestable ... por lo que está prohibido cualquier tipo de intervención con fines urbanísticos o de otro tipo por formar parte del Cerro El Trigal y poseer pendientes mayores al 30%, así definido en los artículos 10, y 141 al 147, Capítulo VIII de las Áreas con Restricciones de Uso, Sección 1 Zona Protectora de Valencia, del vigente plan de desarrollo urbano local (PDUL) de la Parroquia San José (...) lo cual atentaría contra la protección del ambiente, por la degradación y alteración nociva de la topografía con pendientes mayores al 30%, inclusive en el borde perimetral que la calle E-1 (hoy Avenida Arturo Michelena) y de la fauna y flora presentes en el área (...).

Continuaron señalando los recurrentes, en su escrito libelar lo siguiente:

(...) en el referido informe técnico... señala que en materia de servicios públicos, a pesar de que el expediente anexo "2" posee certificaciones de éstos servicios, en las actas de sesiones del Concejo Municipal (...), no se evidencia que se haya tomado en cuenta el hecho público y notorio que en la zona hay racionamiento de agua dos (2) veces por semana, y más aun en el sector Pedregal de la misma urbanización, que sufre de mayor racionamiento del vital líquido, ya que por encontrarse en una cota superior requiere mayor presión; por lo que se deduce que suministrar agua a la parcela E-2, desmejoraría el servicio en detrimento de la calidad de vida de los habitantes del sector.

En el mismo orden, indicaron respecto al impacto en materia vial, lo siguiente:

1) El perfil vial existente es de dos (2) canales, en una avenida (...) que no está diseñada para el tráfico adicional que genera un área comercial, ya que es una vialidad urbana prevista para una determinada densidad poblacional.

2) el flujo vehicular del tráfico proveniente de la autopista del Este, que se encuentra a escasos metros de la parcela, y que se dirige desde el distribuidor Las Chimeneas, Trigaleña y Trigal, se vería sumamente interrumpido por la incorporación y desincorporación a la parcela del tráfico adicional generado por el área comercial, ya que el acceso solo sería posible en ese sentido.

3) Se generaría un volumen adicional de vehículos de carga pesada con radios de giro que necesariamente deberán ocupar los dos (2) canales para poder ingresar al inmueble, generando retenciones vehiculares importantes.

4) (...) ocasionarían retrasos del tránsito vehicular.

5) la presencia de peatones que accederían al inmueble comercial, atravesando la calle E-1, hoy avenida Arturo Michelena, igualmente ocasionarían interrupciones al tránsito y no es posible la construcción de vía de servicio paralela...que mitigue los efectos descritos, ya que la topografía del terreno a todo lo largo de la av. 90 (o Arturo Michelena) presenta pendientes mayores al 30% y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 del PDUL... no se permite la construcción de nuevas vías de acceso.

Asimismo, adujeron que en materia de impacto ambiental la construcción del supermercado tendría consecuencias negativas, toda vez que la parcela en referencia presenta un curso de agua intermitente, producto de la unión de dos masas montañosas, tal como se evidencia en el plano base del contenido de la ordenanza, que constituye el recurso hídrico que mantiene vivo el ecosistema allí presente, y que descarga hacia el área central de la parcela en sentido noreste. Que estas aguas en la actualidad se desparraman naturalmente a todo lo largo de su frente hacia la calle E-1, drenando superficialmente hacia la calle 125 de la Urbanización Las Chimeneas y por ésta hacia la Autopista del Este, lo cual con dicha construcción se eliminaría considerablemente el área de absorción ocasionando que un mayor caudal de agua deba canalizarse y ser descargado en forma puntual en la calle E-1, la cual no posee la infraestructura de drenaje requerida afectándose edificaciones residenciales adyacentes.

Que, en el estudio técnico se demuestra -a su decir- que la ejecución de actividades de movimiento de tierra, para adecuar la parcela afectaría la estabilidad del relieve montañoso comprometiendo áreas de las parcelas vecinas, ya que los cortes de taludes se ejecutarían en laderas con pendientes pronunciadas (mayores al 50%), lo que -a su consideración- genera planos de falla que potencian desprendimientos o derrumbes

significativos afectando el ecosistema; que la ordenanza y el proyecto exceden los linderos de la parcela afectando área protegida de Valencia, la cual posee rica biodiversidad que incluye venados, zorros, picures, monos, iguanas, ardillas, guacamayas, guacharacas y gran diversidad de otras aves y reptiles y una flora variada que constituye - en su opinión- parte importante del pulmón natural de la ciudad, dado que todo el sector ubicado al este de la calle E-1 o avenida 90, forma parte del Cerro El Trigal (APV); razones por las cuales el Consejo Comunal le solicitó a la Dirección Estatal del Ministerio de Ecosocialismo y Aguas, se abstuviera de aprobar el referido estudio de impacto ambiental, en virtud del riesgo inminente o amenaza de año ambiental, del ecosistema, de vialidad y servicios públicos que recaería sobre toda la comunidad y adicionalmente sobre las estructuras de los edificios que se encuentran frente a la parcela en donde habitan parte de los vecinos que hoy demandan la nulidad de la aludida ordenanza de rezonificación.

Alegaron, por otra parte que, el Concejo Municipal de Valencia incumplió con el procedimiento constitucionalmente establecido para sancionar la Ordenanza impugnada (artículos 204, 208, 211, 70, 213, 214 y 215 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; así como el establecido en los artículos 11, 12, 88, numeral 12, 54, numeral 1, 268 y 269 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y los artículos 6, 11, 12, 13 y 16 de la Ordenanza sobre Instrumentos Jurídicos Municipales, publicada en Gaceta Municipal de Valencia, Extraordinario, N° 600, de fecha 13/03/2006), por lo que, afirmaron que es totalmente nula por inconstitucional, de conformidad con el artículo 25 constitucional al ser sancionada en violación al debido proceso. Que violenta flagrantemente sus derechos constitucionales a la participación ciudadana, educación y protección del ambiente.

Asimismo, los recurrentes solicitaron se decretara como medida cautelar la suspensión de los efectos de la referida Ordenanza.

II

DEL ACTO CUYA NULIDAD POR INCOSTITUCIONALIDAD SE DEMANADA

Cursa en el anexo 1 del presente expediente, a los folios 36 al 43, marcado “G”, copia certificada de la Gaceta Municipal del Municipio Valencia, Estado Carabobo N° 16/5107 Extraordinario, de fecha 5 de diciembre de 2016, contentiva de la Ordenanza de Rezonificación del Sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia del Estado Carabobo, en cuya exposición de motivos se expresa:

“La Alcaldía del Municipio Valencia elabora en la actualidad estudios preliminares para el Plan de Desarrollo Urbano Local de la Parroquia San José del Municipio Valencia, cuya dinámica urbana ha sido afectada por la crisis alimentaria y a su vez por políticas de interés nacional en esta materia, lo que lleva a establecer correctivos inmediatos al instrumento de zonificación vigente, antes de la aprobación de este plan local, de acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, en su artículo 46, mediante el cual se busca adecuar el sector de la Parroquia San José a la dinámica urbana.

El sector se refiere a la Urbanización Las Chimeneas, el cual corresponde a una parcela con uso educacional privada, identificada como E-2 según proyecto original de urbanismo, en cuyo entorno existe el uso residencial. Se plantea el uso comercial intermedio a la parcela antes referida, con el fin de permitir la instalación de las edificaciones necesarias para la prestación de servicios de compra, venta y distribución de artículos de abastecimiento periódico en las zonas residenciales, situación de evidente interés nacional que permite la rezonificación, de acuerdo con lo establecido en el Parágrafo Tercero del artículo 46 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. En atención a lo previsto la citada norma, fue realizada por la Dirección de Planeamiento Urbano de la Alcaldía del Municipio Valencia, la evaluación de los efectos del cambio de zonificación sobre la vialidad y demás servicios existentes, así como la garantía de que estos últimos serán mejorados o ampliados si el nuevo uso lo requiere. Así mismo, para la aprobación de la Ordenanza, el Concejo Municipal hizo pública la proposición de cambio de zonificación, en el día y hora establecidos, para que la ciudadanía

conociera el nuevo uso proyectado, y el impacto del mismo sobre el sector de influencia.

Las regulaciones contenidas en esta Ordenanza, necesarias para ajustar este sector de la Parroquia San José a las políticas de interés nacional, motivan a efectuar la rezonificación inmediata del mismo, mediante los mecanismos que establece la ley, lo que implicará además su inclusión dentro de las propuestas del Plan de Desarrollo Urbano Local de la Parroquia San José del Municipio Valencia”.

A continuación en su texto, dicha ordenanza dispuso lo siguiente:

**“REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
ESTADO CARABOBO
MUNICIPIO VALENCIA**

El Concejo del Municipio Valencia, en uso de las facultades legales establecidas en el artículo 54, numeral 1° y 95, numeral 1 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en concordancia con el artículo 5 de la Ordenanza sobre Instrumentos Jurídicos Municipales, sanciona la siguiente:

**ORDENANZA DE REZONIFICACION DEL SECTOR LAS
CHIMENEAS DE LA PARROQUIA SAN JOSE DEL MUNICIPIO
VALENCIA**

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1: *La presente Ordenanza tiene por objeto regular el uso del suelo del terreno ubicado en el sector de la Urbanización Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia, definidos de la siguiente manera:*

COORDENADAS UTM:

Poligonal Urbana Cerrada definida por los vértices expresados en coordenadas UTM (Universal Transversa Mercator) Huso 19, Datum REGVEN; los cuales se definen a continuación:

VÉRTICE	NORTE	ESTE
<i>L1</i>	<i>1127818,137</i>	<i>609765,278</i>
<i>L2</i>	<i>1127855,414</i>	<i>609846,522</i>
<i>L3</i>	<i>1127847,350</i>	<i>609856,497</i>
<i>L4</i>	<i>1127826,518</i>	<i>609876,228</i>
<i>L5</i>	<i>1127813,401</i>	<i>609894,699</i>
<i>L6</i>	<i>1127811,834</i>	<i>609896,352</i>
<i>L7</i>	<i>1127803,954</i>	<i>609904,164</i>
<i>L8</i>	<i>1127781,154</i>	<i>609886,722</i>
<i>L9</i>	<i>1127770,450</i>	<i>609882,283</i>
<i>L10</i>	<i>1127751,085</i>	<i>609874,473</i>
<i>L11</i>	<i>1127737,818</i>	<i>609862,495</i>
<i>L12</i>	<i>1127726,130</i>	<i>609853,212</i>

L13	1127719,585	609848,029
L14	1127728,307	609842,659
L15	1127755,435	609825,973
L16	1127765,602	609815,997
L17	1127802,636	609780,246

LINDEROS:

Norte: Avenida 90 y parcela E-1

Sur: Área Protectora de Valencia (APV)

Este: Área Protectora de Valencia (APV)

Oeste: Área Protectora de Valencia (APV)

ARTÍCULO 2: *La presente Ordenanza será parte integrante del Plan de Desarrollo Urbano Local de la Parroquia San José, una vez aprobado y publicado en gaceta municipal.*

ARTÍCULO 3: *La aplicación de las previsiones de la presente Ordenanza estará a cargo de la Dirección de Planeamiento Urbano (DPU) y de la Dirección de Control Urbano de la Alcaldía del Municipio Valencia.*

ARTÍCULO 4: *Las disposiciones contenidas en la presente Ordenanza son aplicables a todas aquellas personas naturales o jurídicas y asociaciones cooperativas, instituciones públicas y privadas, entes gubernamentales nacionales, regionales, estadales y locales que por iniciativa propia desean elaborar y construir proyectos en el área objeto de esta Ordenanza, debiendo consultar y acatar las reglamentaciones que la misma contiene*

ARTÍCULO 5: *Todo uso diferente a lo dispuesto en esta Ordenanza será considerado uso no conforme y deberá ser reubicado en un plazo no mayor de dos años (2), de acuerdo a lo establecido en la Ordenanza sobre procedimiento de construcción.*

CAPÍTULO II

DISPOSICIONES ESPECÍFICAS

SECCIÓN I

DE LA ZONIFICACIÓN GENERAL

ARTÍCULO 6: *La zonificación asignada al sector incluido en la presente Ordenanza de rezonificación es **COMERCIO INTERMEDIO (C-2)**.*

SECCIÓN II

DE LAS VARIABLES URBANAS FUNDAMENTALES

DE LA ZONA DE COMERCIO INTERMEDIO (C-2)

ARTÍCULO 7: *En la zona Comercio Intermedio (C-2) será permitida la construcción, reconstrucción o modificación de edificaciones necesarias para la prestación de servicios de compra, venta y distribución de artículos de abastecimiento periódico en las zonas residenciales, en atención a las siguientes normas.*

Área mínima de parcela: 8000 mts²

a) Porcentaje de ubicación: Sesenta por ciento (60%) del área de parcela

b) *Porcentaje de construcción: Ciento cuarenta por ciento (140%) del área de parcela*

c) *Altura máxima (plantas): Cuatro (4) Plantas (PB+MEZZ+PIS01+PIS02)*

d) *Retiros:*

- *Frente: seis (6) metros*
- *Lateral 1: Ocho (8) metros*
- *Lateral 2: Seis (6) metros*
- *Fondo: Ocho (8) metros*

e) *Estacionamiento*

- *Un (1) espacio por cada quince (15) mts² de comercio.*
- *Un (1) espacio por cada treinta (30) mts² de oficina.*
- *Disponer de espacios para estacionar para aéreas de carga y descarga.*

CAPÍTULO III

DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 8: *Los casos no previstos en la presente Ordenanza serán resueltos por el Alcalde del Municipio Valencia, mediante Decreto, y los mismos serán incluidos dentro del Plan de Desarrollo Urbano Local de la Parroquia San José.*

ARTÍCULO 9: *A los fines de interpretación de la presente Ordenanza se atenderá previsiones de la Ordenanza sobre el Plan de Desarrollo Urbano Local de la Parroquia San José, Ordenanza sobre Ejidos y demás Bienes Inmuebles del Municipio Valencia, Ordenanza sobre Procedimientos de Construcción y su reglamento, Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, Código Civil y cualquier otro instrumento legal aplicable.*

ARTÍCULO 10: *Se considera parte integrante de esta Ordenanza, a los fines de su publicación e interpretación, los planos de sectorización y rezonificación que delimitan a los sectores objetos de regulación.*

Dada, firmada y sellada en el salón donde celebra sus sesiones el Concejo del Municipio Valencia a los (22) veintidós días del mes de noviembre del año dos mil dieciséis. 206° años de la independencia y 157° años de la federación.

CONCEJAL JOSE ALEJANDRO VALERA

*Presidente del Concejo Municipal
Bolivariano del Municipio Valencia*

ABG. RAFAEL A. BONILLA B

*Subsecretario del Concejo Municipal
Bolivariano del Municipio Valencia*

República Bolivariana de Venezuela. Estado Carabobo. Alcaldía del Municipio Valencia. Valencia, a los (02) dos días del mes de diciembre del año dos mil dieciséis (2016).

**PUBLÍQUESE Y EJECÚTESE
MICHELE COCCHIOLA PUGLIESE**

**ALCALDE DEL MUNICIPIO
VALENCIA”**

III

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Determinada la competencia, admitida la presente demanda de nulidad por inconstitucionalidad ejercida conjuntamente con medida cautelar innominada de suspensión de efectos contra la Ordenanza de Rezonificación del Sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia del Estado Carabobo, publicada en Gaceta Municipal de Valencia N° 16/5107, Extraordinario, del 05 de diciembre de 2016, y declarada procedente la medida cautelar solicitada, mediante decisión N° 737 de fecha 25 de octubre de 2017, en cuyo sentido, se suspendió la aplicación de la mencionada Ordenanza de Rezonificación del Sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia del Estado Carabobo, esta Sala pasa a pronunciarse sobre el mérito del presente asunto, en atención a los alegatos expuestos, sobre la base de las siguientes consideraciones:

1.- Del fundamento de la acción.

Los accionantes indican en su escrito libelar que, la impugnada Ordenanza de Rezonificación del sector Las Chimeneas de la Parroquia de San José del Municipio Valencia del Estado Carabobo, sancionada por el Concejo Municipal de Valencia del referido Estado, tiene por objeto *“regular el uso del suelo del terreno”* ubicado específicamente en una parcela con uso educacional, identificada con la letra y número E-2, según proyecto original del urbanismo, en el sector 3 de la Parroquia San José en el Cerro

El Trigal, de la Urbanización Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia, área protegida de Valencia, tal como lo prevén los artículos 10, 141 y 142 del Plan de Desarrollo Urbano Local de la aludida parroquia, publicado en Gaceta Municipal de Valencia nro. 13/316, Extraordinario, de fecha 11 de julio de 2013.

Asimismo refirieron que de las trescientas catorce (314) parcelas, que constituyen la Urbanización Las Chimeneas, sólo dos (2) de ellas, las identificadas E-1 y E-2 (objeto de la ordenanza cuya nulidad se demanda), fueron las únicas destinadas para uso educativo, tal y como se desprende del documento de parcelamiento registrado bajo el número 39, Protocolo Primero, de fecha 02 de noviembre de 1977, ante la Oficina de Registro Público del Distrito de Valencia, del Estado Carabobo, parcialmente modificado por ante esa misma Oficina el 02 de noviembre de 1977, y que por modificaciones de las que no tuvo conocimiento la comunidad, se cambió el uso educativo de la parcela E-1 a recreacional, quedando la parcela E-2, como la única destinada a uso educativo de la urbanización.

Arguyeron que a finales de enero del año 2017, vecinos del sector tuvieron conocimiento por personas que se apersonaron a la misma de que en dicha parcela E-2, se realizaban los estudios para la construcción de un supermercado, por lo que voceros del Consejo Comunal al cual representan se dirigieron al Concejo Municipal del Municipio Valencia, del cual obtuvieron como respuesta que se trataba de una ordenanza que se encontraba en primera discusión; por lo que, el 02 de febrero de 2017, el Consejo Comunal Las Chimeneas Sector 2, entregó comunicación al Presidente del Concejo Municipal, exponiendo el reclamo de no haber sido consultados como comunidad y solicitaron se dejara sin efecto el supuesto cambio de uso del suelo de dicha parcela, en discusión ante esa cámara. También dirigieron comunicaciones en fechas 03 y 07 de febrero de 2017, y de todas ellas no obtuvieron respuesta.

Mencionaron que el 3 de febrero de 2017, los voceros del Consejo Comunal Las Chimeneas Sector 2, obtuvieron una copia simple de la Ordenanza cuya nulidad se demanda, la cual fue sancionada el 22 de noviembre de 2016, y refrendada por el Alcalde del mencionado Municipio Valencia ciudadano Miguel Cocchiola, el 02 de diciembre de 2016, la cual sin haber realizado la consulta a la comunidad, modificaron a comercial (C-2), la única parcela de uso educacional privado (E-2), en razón de lo cual procedieron a solicitar copia certificada de la misma la cual fue recibida por voceros del Consejo Comunal el 07 de febrero de 2017, y como consecuencia de ello el día 9 de ese mismo y año “... *el Consejo Comunal presentó por ante el Presidente del Concejo Municipal, recurso solicitando la nulidad de la Ordenanza (...) consignaron igualmente copia del recurso de nulidad al Alcalde Miguel Cocchiola y Síndico Procurador del Municipio Valencia (...). A la presente fecha, ninguno de esos organismos ha respondido sobre lo solicitado*”.

Aludieron además que, el 14 de febrero de 2017, el Consejo Comunal solicitó al Secretario del Concejo Municipal de Valencia copias certificadas de las actas de cada una de las sesiones relacionadas con la aprobación de la Ordenanza cuya nulidad se demanda y de sus respectivos anexos, siendo recibida respuesta en fecha 10 de marzo de 2017, en la cual señalaron que las actas no tenían anexos o soportes. Asimismo el Consejo Comunal fue citado telefónicamente al Despacho del Contralor Municipal, y al exponer lo sucedido, éste les informó que no podían iniciar acciones sin pruebas.

Indicaron que, el 03 de marzo de 2017, el Consejo Comunal solicitó copia certificada del expediente administrativo en el cual se basó el Concejo Municipal para sancionar la ordenanza, obteniendo como respuesta en fecha 24 del mismo mes y año, mediante oficio número 0310-2017, que el expediente se encontraba constituido por cincuenta y cuatro (54) folios.

Revelaron que en fecha 16 de marzo de 2017, se presentaron funcionarios de la Dirección Estatal Carabobo del Ministerio de Ecosocialismo y Aguas en la parcela E-2, al cual el Consejo Comunal se dirigió, y se les notificó que había una solicitud de aprobación de Estudio de Impacto Ambiental y Socio Cultural para el proyecto “*Bio Mercados Las Chimeneas*” a desarrollarse sobre esa parcela; sobre lo cual solicitaron el expediente administrativo siendo recibido el 04 de abril de 2017; del cual observaron -a su decir- entre otras, las siguientes irregularidades: *a)* el estudio de impacto ambiental es para la construcción de un inmueble comercial de varios niveles para el funcionamiento de un supermercado y algunos locales comerciales; *b)* es una propuesta comercial en una parcela educativa; *c)* no se acompañó al proyecto cédula catastral; *d)* prevé movimiento de tierra, retiro de capa vegetal, deforestación y levantamiento de estructuras; *e)* el proyecto, fundamentado en la ordenanza impugnada, excede en su propuesta los cuarenta y tres (43) metros de lindero, discrepando significativamente lo establecido en el documento de propiedad; *f)* en la solicitud de estudio ambiental solicitado, en el ítem “*hidrológico*” señalan “*que no tiene cursos de agua que atraviesan la parcela ni sus linderos*”, lo cual es falso, por cuanto la parcela presenta dos (2) montañas que generan un curso de agua natural intermitente, que descarga directamente hacia el área de la parcela donde se propone la construcción del inmueble comercial; y, *g)* el área a intervenir está restringida en su uso por formar parte del área protegida de Valencia (APV), pues posee taludes superiores o iguales al 50%, y es un terreno inestable, por lo que está prohibido cualquier tipo de intervención con fines urbanísticos o de otro tipo por formar parte del Cerro El Trigal y poseer “*pendientes mayores al 30%*”, definido así en los artículos 10, y 141 al 147, Capítulo VIII de las Áreas con Restricciones de Uso, Sección 1 Zona Protectora de Valencia, del vigente plan de desarrollo urbano local (PDUL) de la varias veces mencionada Parroquia San José, lo cual atentaría contra la protección del ambiente, por la degradación y alteración nociva de la topografía con pendientes mayores al treinta por ciento (30%), inclusive en el borde perimetral que la calle E-1 (hoy Avenida Arturo Michelena) y de la fauna y flora presentes en el área.

Invocaron que en materia de impacto ambiental la construcción del supermercado tendría consecuencias negativas, toda vez que la parcela en referencia presenta un curso de agua intermitente, producto de la unión de dos masas montañosas, tal como se evidencia en el plano base del contenido de la ordenanza, que constituye el recurso hídrico que mantiene vivo el ecosistema allí presente, y que descarga hacia el área central de la parcela en sentido noreste. Que estas aguas en la actualidad se desparraman naturalmente a todo lo largo de su frente hacia la calle E-1, drenando superficialmente hacia la calle 125 de la Urbanización Las Chimeneas y por ésta hacia la Autopista del Este, lo cual con dicha construcción se eliminaría considerablemente el área de absorción ocasionando que un mayor caudal de agua deba canalizarse y ser descargado en forma puntual en la calle E-1, la cual no posee la infraestructura de drenaje requerida afectándose edificaciones residenciales adyacentes.

Y por último, señalaron que, el Concejo Municipal de Valencia incumplió con el procedimiento constitucionalmente establecido para sancionar la Ordenanza impugnada (artículos 204, 208, 211, 70, 213, 214 y 215 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; así como el establecido en los artículos 11, 12, 88, numeral 12, 54, numeral 1, 268 y 269 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y los artículos 6, 11, 12, 13 y 16 de la Ordenanza sobre Instrumentos Jurídicos Municipales, publicada en Gaceta Municipal de Valencia, Extraordinario, N° 600, de fecha 13/03/2006), afirmando por ende, que la ordenanza impugnada es totalmente nula por inconstitucional, de conformidad con el artículo 25 del texto fundamental, al ser sancionada en violación al debido proceso, lo cual vulnera flagrantemente sus derechos constitucionales a la participación ciudadana, educación y protección del ambiente.

2.- Introducción al análisis jurídico de los alegatos expuestos.

Sobre la base de lo expuesto, esta Sala examinará, desde una perspectiva jurídica y en atención a los planteamientos expuestos por los intervinientes, la constitucionalidad de

la Ordenanza de Rezonificación del Sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia del Estado Carabobo, publicada en Gaceta Municipal de Valencia N° 16/5107, Extraordinario, del 05 de diciembre de 2016.

En tal sentido, resulta necesario considerar que la hermenéutica jurídica y el análisis de la constitucionalidad de las normas es una actividad que debe desarrollarse en su totalidad, lo cual comporta que la interpretación normativa debe realizarse enmarcada en el sistema global del Derecho positivo, para así esclarecer el significado y alcance de las disposiciones, cuyo conocimiento es necesario determinar cuál ha sido la voluntad del legislador.

El principio general de interpretación de la ley consagrado en el artículo 4 del Código Civil –conforme al cual, a la ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador–, resulta aplicable no sólo en un contexto lógico, sino teleológico o finalista, con lo cual los elementos normativos deben ser armonizados como un todo, en el sentido de no poder hacer abstracción unos de otros, sino que los mismos han de ser tomados en cuenta al momento de hacer la correcta valoración del contenido del texto legal (*vid.* sentencia de esta Sala número 2.152 del 14 de noviembre de 2007, caso: “*Antonio José Ledezma Díaz*”).

De allí que esta Sala, al analizar la expresión jurídica legal o sub legal con el Texto Fundamental de acuerdo al principio de supremacía constitucional, debe tener presente que toda manifestación de autoridad del Poder Público debe seguir los imperativos o coordenadas trazadas en la norma fundamental, como un efecto del principio de interpretación conforme a la Constitución y de la funcionalización del Estado a los valores que lo inspiran (*vid.* sentencia número 780 del 24 de mayo de 2011, caso: “*Julián Isaías Rodríguez Díaz*”).

Establecido lo anterior, es de señalarse que Ordenanza es el nombre que reciben las leyes locales emanadas de los Concejos Municipales, las cuales son definidas por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.015 Extraordinario del 28 de diciembre de 2010), como “...*los actos que sanciona el Concejo Municipal, para establecer normas con carácter de ley municipal, de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local...*”, y además “***Durante el proceso de discusión y aprobación de las ordenanzas, el Concejo Municipal consultará al alcalde o alcaldesa, a los otros órganos del Municipio, a los ciudadanos y ciudadanas, a la sociedad organizada de su jurisdicción, y atenderá las opiniones por ellos emitidas***” (vid., artículo 54, numeral 1 de la referida Ley). (Resaltado de esta Sala).

Aunado a ello, el artículo 35 *eiusdem*, prevé que la parroquia tendrá facultades consultivas, de evaluación y articulación entre el poder popular y los órganos del Poder Público Municipal, y tan es así, que el artículo 95, numeral 1, *ibídem*, establece entre los deberes del Concejo Municipal “*consultar a las comunidades y sus organizaciones, discutir y sancionar los proyectos de ordenanzas*”, que en concordancia con el contenido del artículo 211 constitucional, que establece que la sociedad organizada debe ser consultada, no cabe más que concluir, que la consulta a los ciudadanos y a la sociedad organizada es de obligatorio cumplimiento, so pena de nulidad absoluta, tal y como lo prevé el artículo 25 del Texto Fundamental.

En este orden de ideas, cabe indicar que la Constitución, regula el procedimiento para la tramitación de las leyes nacionales cuando trata el capítulo del Poder Legislativo Nacional, el cual sirve como referencia, norma suprema que ordena que, durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes, se consulte a los otros órganos del Estado, los ciudadanos y la sociedad organizada para oír su opinión, y por ende, para la aprobación de las ordenanzas por parte del Poder Público Municipal, el artículo 175 del propio Texto Fundamental estableció el rol de los agentes públicos que se ocupan de la rama legislativa municipal cuando indicó: “*La función legislativa del*

Municipio corresponde al Concejo, integrado por concejales elegidos o concejalas elegidas en la forma establecida en esta Constitución, en el número y condiciones de elegibilidad que determine la ley”, lo cual denota que la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, reproduce el mandato constitucional e impone el deber al órgano legislativo de consultar a los ciudadanos y a la sociedad organizada para que, de forma abierta, se incorporen en la discusión y elaboración de propuestas, por ello, implica que, de no hacerse, se tendrá como causal de nulidad del respectivo instrumento jurídico, toda vez que ello comportaría la imposibilidad de que los ciudadanos y la sociedad organizada se vinculen más profundamente con la obra de gobierno de los mandatarios locales.

En ese sentido, el texto normativo denominado Reglamento Interior y Debates, es donde descansa el funcionamiento del Concejo Municipal, puesto que allí se regulan la conformación, instalación, conducción de las sesiones, trabajo de las Comisiones, entre otros.

Por otra parte, no puede dejar de mencionarse que en la Gaceta Municipal N° 600 Extraordinario del 13 de marzo de 2006, se promulgó la Ordenanza sobre Instrumentos Jurídicos Municipales, la cual fue consignada por los accionantes “... *a los fines de demostrar que refiere para la sanción de ordenanzas, el mismo procedimiento constitucional para la formación de las leyes, por lo que el procedimiento para la aprobación de las ordenanzas, sería el establecido para la formación de las leyes nacionales, en la sección cuarta, capítulo I, Título V, artículos 204 y siguientes de la CRBV, repetido en algunas normas de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y la Ordenanza sobre Instrumentos Jurídicos Municipales en referencia, el cual NO CUMPLIÓ el Concejo Municipal de Valencia, en la formación y sanción de la ordenanza impugnada*” (folios 133 al 146 del anexo 4), toda vez que en su artículo 10 se prevé que: “*Todo proyecto de ordenanza tendrá al menos dos (2) discusiones en días diferentes, siguiendo las reglas establecidas en esta ordenanza y en el Reglamento sobre el Régimen del Concejo Municipal de Valencia*”, estableciéndose en el artículo 12 *eiusdem*, un lapso de treinta (30)

días para emitir un informe después de la primera discusión, período en el que la comisión permanente, especial o mixta, consultará al alcalde o alcaldesa, síndico procurador municipal, al asesor jurídico del Concejo Municipal, al contralor municipal, a la sociedad organizada y a los ciudadanos y ciudadanas de la jurisdicción del Municipio, tal y como lo dispone el artículo 13 ibídem, ello según lo expresa su exposición de motivos, con el objeto de no dejar *“de lado el principio de participación ciudadana, consagrado en nuestra Carta Magna y en la novísima Ley Orgánica del Poder Público Municipal, razón por la cual, se han establecido procedimientos especiales para garantizar la participación protagónica de los ciudadanos y ciudadanas del Municipio Valencia”*.

Ahora bien, visto que el Consejo Municipal de Valencia debía aplicar el procedimiento establecido en los artículos 204 al 215 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con los artículos 11, 12, 54,1°, 88,12° 268 y 269 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.015 Extraordinario de fecha 28 de diciembre de 2010, y los artículos 6, 11, 12, 13 y 16 de la Ordenanza sobre Instrumentos Jurídicos Municipales, publicada en la Gaceta Municipal N° 600 Extraordinario del 13 de marzo de 2006, se procederá a revisar del cúmulo de documentales consignadas, el procedimiento seguido por el ente Municipal accionado.

En tal sentido, se observa lo siguiente:

Discurren a los folios 125 al 180 del anexo 2, comunicación manuscrita de fecha 3 de marzo de 2017, suscrita por la ciudadana Olfa Ruth Colina Bravo, cédula de identidad N° 5.619.255, en su condición de Vocera de Ambiente del Consejo Comunal Las Chimeneas, dirigida al Secretario de la Cámara Municipal del Municipio Valencia, abogado Manuel Zambrano, mediante el cual solicita *“copia del expediente (desde el primer al último folio) de la Ordenanza N° 16/5107 ‘Rezonificación’ del Sector Las Chimeneas,*

parroquia San José del Municipio Valencia de fecha 05-12-2016, la cual [requieren] con urgencia para fines legales consiguientes”. (Corchetes de la Sala).

En atención a ello, el referido abogado, en su condición de Secretario del Concejo Municipal Bolivariano de Valencia, en oficio N° 0310-2017 de fecha 24 de marzo de 2017, emanado del Concejo Municipal Bolivariano de Valencia, le señala que cumple con informarle *“todo el expediente relacionado a la Ordenanza en referencia comprende cincuenta y cuatro (54) folios útiles”* el cual fue consignado por los solicitantes, marcada "1" en copia simple, *“... a los fines de demostrar que ese organismo ratificó por escrito que el expediente administrativo de la ordenanza impugnada, lo constituyen únicamente los cincuenta y cuatro (54) folios entregados en fecha 10 de marzo de 2017 según Oficio 0165-2017 (...), por lo que a decir de ese organismo, ESE es el expediente administrativo de la ordenanza”*.

Dentro del referido *“expediente administrativo”*, de cincuenta y cuatro (54) folios útiles, se constata lo siguiente:

a) Cuenta N° 41-2016 correspondiente a la sesión ordinaria a celebrarse por el Concejo Municipal Bolivariano de Valencia el día martes 6 de septiembre de 2016, en la cual consta en el punto 3.1.- Oficio N° 000996/2016 de fecha 29 de Julio, emanado del Licenciado Santiago Rodríguez Alcalde (E) del Municipio Valencia, remitiendo Proyecto de Ordenanza de Rezonificación del Sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia. (Folio 001).

b) Certificación de Concejales y Concejales Asistentes a Sesión Ordinaria del Concejo Municipal Bolivariano de Valencia, realizada el 6 de septiembre de 2016, suscrita

por la Secretaria del Consejo Municipal Bolivariano de Valencia y dirigida a la Directora (E) de Administración del Concejo Municipal Bolivariano de Valencia. (Folio 002).

c) Listado con nombres y firmas de los Concejales que asistieron a la Sesión Ordinaria N° 41/2016 de fecha 6 de septiembre de 2016, certificado por la Secretaria del Consejo Municipal Bolivariano de Valencia. (Folios 003 y 004).

d) Oficio N° 000996-2016 de fecha 29 de julio de 2016, suscrito por el Lcdo. Santiago Andrés Rodríguez Castillo, Director de la Coordinación Sectorial del Despacho del Alcalde y dirigido al ciudadano José Alejandro Valera, Presidente del Concejo Municipal Bolivariano de Valencia y demás miembros, mediante el cual remitió en físico y en formato digital el Proyecto de Ordenanza de Rezonificación del Sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia, a los fines de la consideración y aprobación por parte de ese Concejo Municipal. (Folios 005 al 014).

e) Acta N° 69 correspondiente a la sesión Ordinaria de la Cámara Municipal Celebrada el día martes 6 de septiembre de 2016, siendo el punto a tratar signado con el N° 1, el Oficio N° 000996-2016 de fecha 29 de julio de 2016, emanado del Lcdo. Santiago Andrés Rodríguez Castillo, remitiendo el Proyecto de Ordenanza de Rezonificación del Sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia. En esa oportunidad se dejó constancia que se hizo lectura de la exposición de motivos, del primer y último artículo de la referida Ordenanza, y una vez debatido el asunto, se procedió a su aprobación de manera unánime. (Folios 015 al 028).

f) Cuenta N° 57-2016 correspondiente a la sesión ordinaria a celebrarse por el Concejo Municipal Bolivariano de Valencia el día martes 22 de noviembre de 2016, en la cual consta en el punto 10.1, Oficio S/N, emanado del Concejal Orlando Tortolero,

mediante el cual solicita el derecho de palabra para la segunda discusión del Proyecto de Ordenanza de Rezonificación del Sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia. (Folios 029 y 030).

g) Oficio S7N de fecha 21 de noviembre de 2016, suscrito por el Concejal Orlando Tortolero Guerra, Vicepresidente del Concejo Municipal Bolivariano de Valencia, y dirigido al Abog. Rafael Bonilla Bastidas, Sub-Secretario en ejercicio del referido Concejo Municipal, mediante el cual solicita el derecho de palabra para la próxima sesión de ese órgano para la discusión de la Ordenanza de Rezonificación del Sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia. (Folios 031).

h) Oficio N° 1001/2016 contentivo de la Certificación de Concejales y Concejales Asistentes a Sesión Ordinaria del Concejo Municipal Bolivariano de Valencia, realizada el 22 de noviembre de 2016, suscrita por el Sub-Secretario del Concejo Municipal Bolivariano de Valencia, y dirigido a la Directora (E) de Administración del Concejo Municipal Bolivariano de Valencia. (Folios 032 al 034).

i) Acta N° 97 correspondiente a la sesión Ordinaria de la Cámara Municipal Celebrada el día martes 22 de noviembre de 2016, siendo el décimo punto a tratar el Oficio S/N, emanado del Concejal Orlando Tortolero, mediante el cual solicitó el derecho de palabra para la segunda discusión del Proyecto de Ordenanza de Rezonificación del Sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia. En esa oportunidad se dejó constancia que intervinieron los Concejales Orlando Tortolero (Vicepresidente) y Henry Alvarado, además del Presidente, José Alejandro Valera, y que la propuesta fue aprobada por unanimidad. (Folios 035 al 046).

j) Y finalmente discurren de los folios 047 al 054, la Gaceta Municipal N° 16/5107 Extraordinario del 5 de diciembre de 2016, en la cual se publicó la Ordenanza de Rezonificación del Sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia.

Como se puede colegir del contenido del referido expediente administrativo relacionado con el “procedimiento” para a aprobación de la Ordenanza de Rezonificación del Sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia, en efecto tuvo dos (2) “*discusiones*”, como lo establece el numeral 1 del artículo 54 de la Ley que rige al Poder Municipal, sin embargo, no consta “*la consulta a los otros órganos del Municipio, a los ciudadanos y ciudadanas, a la sociedad organizada de su jurisdicción, y atenderá las opiniones por ellos emitidas*”, prevista en la parte *in fine* de la indicada norma.

Asimismo, no consta que el Alcalde del Municipio Valencia, haya cumplido con la obligación establecida en el numeral 12 del artículo 88 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en cuanto a objetar las ordenanzas que contraríen el ordenamiento legal “de conformidad con el procedimiento previsto en la ordenanza sobre instrumentos jurídicos municipales”, el cual está previsto en los artículos 5 al 21 de la mencionada ordenanza, cursante a los folios 133 al 146 del anexo 4.

Aunado a ello, es de mencionarse que a petición del Consejo Comunal Las Chimeneas Sector 2, en comunicación de fecha 17 de marzo de 2017, dirigida al Geógrafo Lucas Fernández, Director Estatal Carabobo del Ministerio de Ecosocialismo y Aguas, motivada en la Asamblea de Ciudadanos celebrada el 23 de febrero de 2017, en la que se registró la preocupación de los vecinos por la supuesta pretensión de construcción de un inmueble comercial en una parcela de la Urbanización Las Chimeneas, relacionada con la Ordenanza de Rezonificación del sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia, publicada en la Gaceta Municipal N° 16/5107 del 5 de diciembre de 2016, en la que se aprobó el cambio de uso de la parcela E-2 de educacional privada a

comercial (folios 2 al 10 del anexo 3), los ingenieros civiles Gabriela del Valle Gamboa y Sorangel Raquel Salazar, hicieron una revisión y análisis de la referida ordenanza de rezonificación, y rindieron un informe técnico de fecha 5 de abril de 2017 (folios 38 al 69 del anexo 4), en el que expusieron lo siguiente:

“Luego de revisada y analizada la documentación recibida por parte del Consejo Comunal Las Chimeneas Sector 2, así como de los datos obtenidos en el Registro Público del Primer Circuito del Municipio Valencia del Estado Carabobo, aunado a las visitas e inspecciones realizadas a la parcela E-2, se concluye que no es factible la construcción de un inmueble en la citada parcela por los siguientes motivos:

- *La superficie de la parcela que resulta del cálculo del área de la poligonal descrita en coordenadas UTM Regven, contenida en la Ordenanza de Rezonificación del sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia, es MAYOR que la superficie indicada en el documento de propiedad, lo que constituye una rectificación de linderos de la parcela E-2 sin los debidos procedimientos técnicos-legales que establecen los organismos competentes para tal fin, acto comprobado cuando al graficar las coordenadas se genera la representación gráfica de una parcela cuyos linderos son, en su totalidad, diferentes en forma y magnitud a los que indica el documento de propiedad.*
- *Tanto la Ordenanza aprobada como el proyecto de construcción propuesto en el Estudio de Impacto Ambiental y Socio Cultural, basado en misma, están planteados sobre un terreno que no se corresponde con el documento de propiedad de la parcela E-2.*
- *Al demostrarse que la Ordenanza de Rezonificación del sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia no realizó una rezonificación del sector, sino un cambio de zonificación aislado, al cambiar, única y exclusivamente, el uso de la parcela E-2 de Educativa Privada para convertirla en C-2 (Comercio Intermedio), se está en presencia de un acto tipificado como nulo de nulidad absoluta en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, por lo que sería indebido cualquier desarrollo urbanístico ejecutado en base a dicha ordenanza.*

Tanto el cálculo realizado para la determinación de la pendiente del lindero de la parcela, así como el estudio de las curvas de nivel de los linderos Sur y Oeste contenidas en el plano de la Ordenanza de Rezonificación del sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia, y adicionalmente lo expresado en el propio Estudio de Impacto Ambiental y Socio Cultural, ratifica que este

terreno es parte integrante de la Zona Área Protectora de Valencia (APV), en base a lo no está permitido ningún tipo de intervención urbanística”. (Resaltados del texto).

Se verifica con este informe rendido a solicitud de los demandantes, aunado a todo lo anteriormente expuesto, que el Concejo Municipal del Municipio Valencia del Estado Carabobo, quebrantó con su conducta omisiva la participación protagónica de los ciudadanos y ciudadanas, prevista en los artículos 70 y 168 constitucionales, como derecho político en el ejercicio en el Poder Público Municipal, e igualmente, quebrantó los postulados previstos en cuanto a la formación de las leyes, dispuestos en la Sección Cuarta, del Capítulo I, del Título V del Texto Fundamental, sumado a las previsiones estatuidas en Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, y en la Ordenanza sobre Instrumentos Jurídicos Municipales, instrumentos ya identificados.

Además de ello se denota que incurrió en arbitrariedad, pues la ordenanza de rezonificación impugnada, no es idónea, ni responde a los fines y límites que el ordenamiento jurídico establece, lo que lleva a esta Sala Constitucional a declarar su nulidad por inconstitucionalidad. Así se decide.

Dada la inconstitucionalidad de la ordenanza objeto de análisis, esta Sala, en aras de la seguridad jurídica, fija los efectos del presente fallo anulatorio a partir de la publicación en Gaceta Municipal de Valencia N° 16/5107 Extraordinario, del 05 de diciembre de 2016, en la que se le dio publicidad a la Ordenanza de Rezonificación del Sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia del Estado Carabobo.

Asimismo, en consideración a que en la presente decisión se está resolviendo el mérito de lo planteado, se deja sin efecto la medida de suspensión de efectos decretada por esta Sala mediante decisión N° 737 del 25 de octubre de 2017. Así se decide.

Finalmente, se ordena publicar en la Gaceta Municipal del Municipio Valencia del Estado Carabobo el texto íntegro del presente fallo.

IV

DECISIÓN

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

1.- **CON LUGAR** la demanda de nulidad por inconstitucionalidad, ejercida conjuntamente con medida cautelar innominada de suspensión de efectos contra la Ordenanza de Rezonificación del Sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia del Estado Carabobo, publicada en Gaceta Municipal de Valencia N° 16/5107, Extraordinario, del 05 de diciembre de 2016, por la abogada **ROSANA ANDREA BIELINIS SPADA**, titular de la cédula de identidad número E- 81-196.007, inscrita en el Instituto de Previsión Social del Abogado número 56.121, actuando en su propio nombre y en su condición de apoderada judicial del **CONSEJO COMUNAL LAS CHIMENEAS SECTOR 2**, ubicado en la Urbanización Las Chimeneas, Parroquia Urbana San José Municipio Valencia del Estado Carabobo, inscrito bajo el Registro de Información Fiscal número C409376702, así como de los ciudadanos **OLFA RUTH COLINA BRAVO, REINALDO ANTONIO QUINTILIANI TREJO, ALEJANDRA CECILIA JIMÉNEZ ARAUJO, MIGUEL ÁNGEL AGUILAR CABEZA, ÁNGEL AGUSTÍN SARMIENTO BUENO, GABRIELA CASTRO DE SARMIENTO, ALÍ KARINA**

KATTAR RAMOS, EFRAÍN RAMÓN BRADY NÚÑEZ, ORLANDO JOSÉ VARGAS ARGUINZONES, SANDRA MERCEDES PLAZA DE VARGAS, YSABEL MARÍA MACHÍN CORUJO, WILIAN RICARDO STRAUSS KASEN, LIVIA ELENA GIL DE QUINTILIANI, ANGÉLICA MARÍA GIURICHI BRICEÑO, ANA ANTONIA BARCENAS ALFONZO, ALEXIS RAMÓN ROJAS GÓMEZ, MARÍA HELENA PINHEIRO DE BASCOM, SILVIA BALBINA VIEJO PÉREZ, SOCORRO BELÉN RODRÍGUEZ MÁRQUEZ y ELIBEL NAHOMI CORONEL RODRÍGUEZ, titulares de las cédulas de identidad números: V- 5.619255, V- 4.491.201, V- 15.979.508, V- 2.151.745, V- 2.994.940, V- 3.642.237, V- 11.680.078, V- 8.371.017, V- 3.187.887, V- 6.443.407, V- 7.555.280, V- 3.533.273, V- 9.048.670, V- 7.131.519, V- 4.117.583, V- 3.275.638, V- 7.108.418, V- 9.449.547, V- 3.581.504, V- 12.104.826, respectivamente.

2.- Se **ORDENA** publicar en la Gaceta Judicial y en la Gaceta Municipal del Municipio Valencia del Estado Carabobo el texto íntegro del presente fallo, en cuyo sumario deberá indicarse lo siguiente:

“Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que anula la Ordenanza de Rezonificación del Sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia del Estado Carabobo, publicada en Gaceta Municipal de Valencia N° 16/5107, Extraordinario, del 05 de diciembre de 2016”.

3.- Se fija los efectos del presente fallo anulatorio a partir de la publicación en Gaceta Municipal de Valencia N° 16/5107 Extraordinario, del 05 de diciembre de 2016, en la que se le dio publicidad a la Ordenanza de Rezonificación del Sector Las Chimeneas de la Parroquia San José del Municipio Valencia del Estado Carabobo.

Publíquese y regístrese. 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 25 días del mes de noviembre de dos mil veintidós (2022). Años: **212º** de la Independencia y **163º** de la Federación.

La Presidenta,

GLADYS MARÍA GUTIÉRREZ ALVARADO

Ponente

La Vicepresidenta,

LOURDES BENICIA SUÁREZ ANDERSON

Los Magistrados,

LUIS FERNANDO DAMIANI BUSTILLOS

TANIA D'AMELIO CARDIET

MICHEL ADRIANA VELÁSQUEZ GRILLET

El Secretario,

CARLOS ARTURO GARCÍA USECHE

17-0434

GMGA/.