

## **MAGISTRADO PONENTE: LUIS FERNANDO DAMIANI BUSTILLOS**

El 1° de octubre de 2019, los abogados Aitza Melo Castillo, Reinaldo Gadea Pérez y Alfredo Altuve Gadea, inscritos en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo los números 27.699, 7.569 y 13.895, respectivamente, actuando como apoderados judiciales de las sociedades mercantiles **INVERSIONES FOSPUCA IRIBARREN, C.A.**, inscrita en el Registro Mercantil Primero del estado Lara en fecha 16 de septiembre de 2016, bajo el N° 39, Tomo 61-A; **FOSPUCA JIMÉNEZ, C.A.**, inscrita en el Registro Mercantil Primero del estado Lara en fecha 7 de abril de 2017 bajo el N° 18, Tomo 35-A; **INVERSIONES FOSPUCA CHACAO, C.A.**, inscrita en el Registro Mercantil Primero del Distrito Capital el 24 de abril de 2018, bajo el N° 4, Tomo 33-A; **INVERSIONES FOSPUCA BARUTA, C.A.**, inscrita en el Registro Mercantil Quinto del Distrito Capital el 4 de enero de 2016 bajo el N° 16, Tomo 1-A; **INVERSIONES FOSPUCA EL HATILLO, C.A.**, inscrita en el Registro Mercantil Cuarto del Distrito Capital el 9 de diciembre de 2013 bajo el N° 3, Tomo 365-A, ejercieron demanda de nulidad conjuntamente con medida cautelar de suspensión de efectos “(...) ***POR INCONSTITUCIONALIDAD parcial de la Ley de Gestión Integral de Basura, en específico del artículo 78, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 6.017 de fecha 30 de diciembre de 2010, por cuanto dicha disposición viola flagrantemente el artículo 178 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (...)***”.

Por auto de esa misma fecha, se dio cuenta en Sala del presente expediente y se designó ponente al Magistrado Juan José Mendoza Jover.

En fecha 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 siguiente manera: 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 Ortega Ríos, Luis Fernando Damiani Bustillos y René Degraeves 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 la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.696 Extraordinario, del 27 de abril de 2022, quedando integrada de la siguiente forma: Magistrada Gladys María Gutiérrez Alvarado, Presidenta; Magistrada Lourdes Benicia Suárez Anderson, Vicepresidenta; y los Magistrados Luis Fernando Damiani Bustillos, Calixto Ortega Ríos y Tania D'Amelio Cardiet.

Por auto del 3 de mayo de 2022, se reasignó la ponencia del presente expediente a la Magistrada Gladys María Gutiérrez Alvarado.

El 27 de septiembre de 2022, vista la licencia autorizada por la Sala Plena de este Alto Tribunal al Magistrado Calixto Ortega Ríos y la incorporación de la Magistrada Michel Adriana Velásquez Grillet, esta Sala quedó constituida de la siguiente manera: Magistrada Gladys María Gutiérrez Alvarado, Presidenta; Magistrada Lourdes Benicia Suárez Anderson, Vicepresidenta; y los Magistrados Luis Fernando Damiani Bustillos, Tania D'Amelio Cardiet y Michel Adriana Velásquez Grillet.

Por auto del 6 de diciembre de 2022, se reasignó la ponencia del presente expediente al Magistrado Luis Fernando Damiani Bustillos.

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

## **I DE LA DEMANDA DE NULIDAD**

Los apoderados judiciales de la parte actora fundamentaron la demanda de nulidad por inconstitucionalidad parcial del artículo 78 de la Ley de Gestión Integral de Basura en los argumentos de derecho que se exponen a continuación:

En primer término, indicaron que dicha disposición legal violenta el artículo 178 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual establece que *“(...) es competencia de los Municipios, el gobierno y la administración de sus funciones que le son asignadas bien por la misma Constitución o bien por las leyes. En especial, constituye conforme a esta disposición constitucional competencia municipal, la dotación y prestación de servicios públicos domiciliarios, como el servicio de recolección de desechos sólidos (basura) (...)”*.

Que el referido artículo 178 de la Constitución, señala expresamente que el aseo urbano y domiciliario es una de las específicas áreas de competencia municipal, la cual *“(...) es desarrollada por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en ejecución directa de la atribución de competencia constitucionalmente establecida (...)”*.

Que *“(...) existen competencias concurrentes de todos los poderes territoriales (República, estados y Municipios) y competencias propias de cada poder del Estado. La doctrina ha sido unánime al señalar que las competencias concurrentes entre la República, los estados y los Municipios son aquellas a las que la propia Constitución les atribuye al Estado sin distinguir si se trata de alguna entidad territorial en específico (...)”*.

Expresaron que a tenor de lo establecido en el artículo 127 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es indiscutible que la obligación de proteger el medio ambiente *“(...) constituye una competencia concurrente del Estado venezolano (...)”*.

En ese sentido, sostuvieron que *“(...) resultaría absurdo y alejado de los principios constitucionales y legales que rigen las competencias en materia de Ambiente (sic), que ambos entes político-territoriales realicen las mismas tareas de manera simultánea. La duplicidad se podría traducir en ineficacia y, además, podría también producir conflictos innecesarios e inconvenientes para los fines del Estado. Fue por ello que la Ley Orgánica del Poder Público Municipal estableció en su artículo 55 (...) que el aseo urbano domiciliario incluidos los servicios de limpieza, recolección y tratamiento de residuos constituyen una **competencia propia de los municipios** (...)”*.

Que “(...) corresponde al Poder Público Nacional dictar la Ley Base que establezca el marco general de coordinación y de actuación de todos los municipios del país, y a los Municipios corresponde, en específico, la gestión en materia de residuos y desechos sólidos no peligrosos, vale decir, aseo urbano domiciliario, limpieza, recolección y tratamiento (...)”.

Que “(...) la Ley Orgánica del Poder Público Municipal establece en su artículo 64 -en desarrollo directo de la competencia constitucionalmente establecida en el antes citado artículo 156-, que la administración municipal tendrá a su cargo la gestión de residuos urbanos y el Poder Público Nacional facilitará a los Municipios los apoyos técnicos y los recursos financieros que requieran para cumplir con sus funciones (...)”.

Que “(...) la misma Ley Orgánica del Poder Público Municipal le da a los Municipios la potestad de elegir el modo en que juzguen conveniente gestionar el gobierno y la administración de sus competencias, pudiendo hacerlo por sí mismos (directamente), por medio de organismos que dependen jerárquicamente de él (indirectamente), o también mediante formas de descentralización funcional o de servicios mediante la creación de empresas municipales (de capital público o mixto) o por medio de terceros. Incluye la Ley [del Poder Público Municipal] la facultad que tienen los municipios de prestar los servicios públicos municipales mediante el régimen de concesión (...)”. (Corchete de la Sala).

Que “(...) cualquiera que sea la forma que elija un Municipio para la prestación de un servicio público, es de su competencia exclusiva y excluyente, determinar el régimen tarifario que vaya a aplicarse, siempre guardando las (sic) debidos principios de proporcionalidad y justicia, pero asegurando que la calidad del servicio se la óptima y la adecuada para las particularidades de cada municipio (...)”.

Precisaron que los artículo 76 y 77 de la Ley de Gestión Integral de Basura, “(...) respetaron las competencias municipales y en perfecta coordinación con la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y de la propia Constitución, le reconocen a los Municipios la

*facultad de fijar las tarifas que deban ser cobradas por la prestación del servicio de manejo de los residuos y desechos sólidos. Sin embargo, en el siguiente artículo (78), el legislador nacional se extralimitó en su función legislativa e invadió la competencia constitucional establecida a los Municipios de gestionar directamente los servicios que son de su competencia exclusiva (...)*”.

Adujeron que dicho enunciado legal violó “(...) *la competencia propia de los Municipios para gestionar el servicio de aseo urbano constitucionalmente establecida por el numeral 4 del artículo 178 de la Constitución Nacional. Esta competencia no constituye una materia concurrente con el Poder Público Nacional, vale decir Asamblea Nacional y, excedió sus atribuciones constitucionales invadiendo con ello la esfera legislativa municipal (...)*”.

Que “(...) *la Ley de Gestión Integral de Basura constituye una ley base común para todos los Municipios del país y acertadamente señala las formas de coordinación entre las distintas entidades político-territoriales. Sin embargo, al legislar de manera general sobre la periodicidad con la que debe ser revisado el régimen tarifario, **usurpó las competencias privativas de los Municipios.** Son los Municipios quienes mediante ordenanzas los que, atendiendo al servicio que se presta, sus costos, sus propias particularidades y las necesidades específicas que se tengan, deben establecer el régimen tarifario -como de hecho hoy lo hacen-, y **también la periodicidad con la que este régimen debe ser revisado (...)***”.

Que “(...) *resulta absurdo, que siendo los Municipios los que tienen la facultad de legislar sobre todo el régimen tarifario (...) el Poder Público Nacional, mediante ley, haya excluido de ese régimen tarifario, la oportunidad en que el mismo sea revisado (...)*”.

Que “(...) *resulta evidente la **usurpación de funciones en la que incurrió la Asamblea Nacional al regular en el artículo 78 de la Ley de Gestión Integral de Basura, la periodicidad con la cual debe revisarse el régimen tarifario del servicio de aseo urbano***

***domiciliario, competencia propia de los Municipios, exclusiva y excluyente, junto a todo el régimen tarifario (...)***”.

Que solicitan la declaratoria de nulidad del artículo 78 de la Ley de Gestión Integral de Basura “(...) *por haber la Asamblea Nacional incurrido en el vicio de usurpación de funciones violando el artículo 178, numeral 4 de la Constitución que le da a los Municipios la completa gestión del aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos, régimen que, en cumplimiento de la disposición constitucional, se encuentra desarrollado por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, la Ley Orgánica del Ambiente y el resto de las disposiciones contenidas en la Ley de Gestión Integral de Basura que no violan el texto constitucional (...)*”.

Con fundamento en el artículo 26 de la Constitución y el artículo 130 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, solicitaron que se decretara medida cautelar de suspensión de efectos del artículo 78 de la Ley de Gestión Integral de Basura con base en que están dados los extremos referidos a la presunción de buen derecho y al riesgo de que quede ilusoria la ejecución del fallo para decretar la cautela.

Por último, los apoderados judiciales de la parte actora solicitaron que se admitiera la pretensión de nulidad ejercida, se declarara con lugar la medida preventiva solicitada y se declarara con lugar la demanda al momento de resolver el fondo de la controversia.

## **II DE LA COMPETENCIA**

Con base en lo anterior, pasa esta Sala a determinar su competencia para conocer la demanda de nulidad ejercida y, en tal sentido, observa que según los artículos 334 y 336, numeral 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, corresponde a este órgano jurisdiccional “(...) *declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos con rango de ley de la Asamblea Nacional, que colidan con esta Constitución (...)*”.

De igual forma, el artículo 25, numeral 1 de la Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, atribuye a esta Sala la competencia para conocer las demandas de nulidad ejercidas contra las leyes nacionales, en los términos que se exponen a continuación:

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

1. *Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos con rango de ley de la Asamblea Nacional, que colidan con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (...).”*

En el caso bajo examen, se demandó la nulidad del artículo 78 de la Ley de Gestión Integral de Basura, dictada por la Asamblea Nacional y publicada en la Gaceta Oficial N° 6.017 Extraordinario, de fecha 30 de diciembre de 2010, por lo que este órgano jurisdiccional resulta competente para conocer la pretensión ejercida. Así se declara.

### **III CONSIDERACIONES PARA DECIDIR**

Declarada la competencia, la Sala pasa a pronunciarse sobre la demanda de nulidad ejercida y, en ese sentido, observa que de una revisión exhaustiva de las actas que conforman el expediente, se evidencia que la parte actora ejerció la pretensión de nulidad en fecha 1° de octubre de 2019, sin que hasta la presente fecha haya impulsado la admisión de la causa, evidenciándose una inactividad procesal por más de un (1) año, lo que obliga a este órgano jurisdiccional a efectuar algunas consideraciones sobre las consecuencias de tal proceder.

Según el artículo 26 de la Constitución, toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos y difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente. Dicho acceso, se hace efectivo mediante el ejercicio de la “acción”, con la cual se pone en movimiento a la jurisdicción para que el juez declare cuál es la voluntad

abstracta de ley aplicable al caso sometido a su conocimiento, lo que ocurre después de la admisión de la pretensión y la sustanciación del procedimiento correspondiente.

En anteriores oportunidades, la Sala ha señalado que el interés procesal es un requisito para el ejercicio de la pretensión que ha de manifestarse en la interposición de la demanda y que debe mantenerse a lo largo del proceso, ya que la pérdida de interés procesal se traduce en el decaimiento de la acción. De esta forma, ante la comprobación de esa falta de interés, la extinción de la acción puede declararse de oficio, ya que no habría ninguna razón para que exista una causa judicial en la cual el actor ya no posee interés en que se declare el Derecho a una situación jurídica específica.

En tal sentido, la Sala ha establecido que la presunción de pérdida del interés procesal, puede darse en dos casos de inactividad: antes de la admisión de la demanda o después de que la causa ha entrado en estado de sentencia. En el resto de los casos, es decir, entre la admisión y la oportunidad en que se dice “*vistos*” y comienza el lapso de decisión de la causa, la inactividad produce la perención de la instancia. En este sentido, se pronunció este órgano jurisdiccional en sentencia N° 2.673 del 14 de diciembre de 2001, al señalar lo siguiente:

*“(..). En tal sentido, tomando en cuenta la circunstancia de que el interés procesal subyace en la pretensión inicial del actor y debe subsistir en el curso del proceso, la Sala consideró que la inactividad que denota desinterés procesal, el cual se manifiesta por la falta de aspiración en que se le sentencie, surgía en dos oportunidades procesales:*

***a) Cuando habiéndose interpuesto la acción, sin que el juez haya admitido o negado la demanda, se deja inactivo el juicio, por un tiempo suficiente que hace presumir al juez que el actor realmente no tiene interés procesal, que no tiene interés en que se le administre justicia, debido a que deja de instar al tribunal a tal fin.***

*b) Cuando la causa se paraliza en estado de sentencia, lo cual no produce la perención, pero si ella rebasa los términos de prescripción del derecho objeto de la pretensión, sin que el actor pida o busque que se sentencie, lo que clara y objetivamente surge es una pérdida del interés en la sentencia,*



*en que se componga el proceso, en que se declare el derecho deducido (...)*". (Negrillas añadidas).

El referido criterio, según el cual debe declararse la pérdida del interés procesal por abandono del trámite, aun estando la causa en estado de sentencia, si se verifica la inactividad de la parte actora y la falta de impulso procesal de la misma por más de un (1) año, ha sido ratificado por esta Sala Constitucional en sentencias números 132/2012; 972/2012; 212/2013; 1483/2013; 1086/2014; 996/2016; 0617/2021; 0263/2022; 0491/2022 y 0863/2022, entre otras.

En el caso bajo examen, se observa que la parte actora se limitó a ejercer la demanda de nulidad sin impulsar la causa para su admisión. En consecuencia, vista la ausencia de manifestación de interés por parte del actor, resulta forzoso para la Sala declarar la pérdida de interés procesal y, en consecuencia, el abandono del trámite, no apreciándose ninguna razón de orden público para sustanciar de oficio la presente demanda de nulidad. Así se declara.

#### **IV DECISIÓN**

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

**1.- Su COMPETENCIA** para conocer la demanda de nulidad por razones de inconstitucionalidad ejercida por las sociedades mercantiles **INVERSIONES FOSPUCA IRIBARREN, C.A., FOSPUCA JIMÉNEZ, C.A., INVERSIONES FOSPUCA CHACAO, C.A., INVERSIONES FOSPUCA BARUTA, C.A.,** e **INVERSIONES FOSPUCA EL HATILLO, C.A.,** contra el artículo 78 de la Ley de Gestión Integral de Basura.

2.- La **PÉRDIDA DE INTERÉS PROCESAL** y el **ABANDONO DEL TRÁMITE** en la pretensión de nulidad interpuesta.

Publíquese y regístrese. Archívese el expediente. 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 30 días del mes de mayo de dos mil veintitrés (2023). Años: **213°** de la Independencia y **164°** de la Federación.

La Presidenta de la Sala,

GLADYS MARÍA GUTIÉRREZ ALVARADO

La Vicepresidenta,

LOURDES BENICIA SUÁREZ ANDERSON

Los Magistrados,

LUIS FERNANDO DAMIANI BUSTILLOS

Ponente

TANIA D'AMELIO CARDIET

MICHEL ADRIANA VELÁSQUEZ GRILLET

El Secretario,

19-0547  
LFDB

CARLOS ARTURO GARCÍA USECHE