

SALA CONSTITUCIONAL**Magistrado Ponente: Iván Rincón Urdaneta**

Anexo al escrito presentado en esta Sala, el 10 de septiembre de 2001, por el ciudadano **HUGO RAFAEL CHAVEZ FRIAS**, en su condición de Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, fue enviado un ejemplar del **DECRETO CON FUERZA DE LEY ORGANICA DE LOS ESPACIOS ACUÁTICOS E INSULARES**, dictado por Decreto N° 1.437 del 30 de agosto de 2001, con base en la Ley que Autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Fuerza de Ley en las Materias que se delegaron, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.076 del 13 de noviembre de 2000, con el fin de obtener pronunciamiento acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico.

En la misma fecha se dio cuenta en Sala, designándose ponente al Magistrado Iván Rincón Urdaneta, quien, con tal carácter, suscribe la presente decisión.

Examinado el contenido del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares, remitido a este Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y estando dentro del término previsto por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela para la emisión del pronunciamiento respecto a la constitucionalidad del carácter orgánico, se observa:

FUNDAMENTOS

El Presidente de la República Bolivariana de Venezuela adujo que el Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares tiene carácter orgánico, por cuanto

"... no sólo sirve de marco normativo a otras Leyes que rigen esta materia, sino que igualmente desarrolla los derechos constitucionales para el ejercicio de la Soberanía Nacional. Este Decreto-Ley tiene por objeto regular su ejercicio, jurisdicción y control sobre los espacios acuáticos de la República Bolivariana de Venezuela, conforme al Derecho Interno e Internacional.

La Ley Orgánica de Espacios Acuáticos e Insulares, constituye la Ley Marco del sector, a saber: Ley General de Marina y Actividades Conexas, Ley de Comercio Marítimo, Ley

de Puertos y Ley de Costas. La finalidad de este Decreto-Ley es establecer los lineamientos generales de acción de los organismos públicos y privados para preservar y garantizar los intereses del Estado en estos espacios.

Se trata de un Decreto-Ley que desarrolla los derechos constitucionales de los artículos 5º y 70 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con la prescripción de instituciones u organismos públicos al establecer los lineamientos generales de acción y preservar los intereses del Estado y los ciudadanos en esos espacios, comprenden todas las áreas marinas, fluviales y lacustres del Territorio Nacional.

Este proyecto de ley permite el despliegue y la participación ciudadana en el ejercicio de sus derechos constitucionales, definidos en políticas acuáticas del país; determina potencialidades y estrategias para el desarrollo sustentable de la Nación, a fin de alcanzar objetivos acuáticos del Estado utilizando para ello los recursos políticos, económicos y humanos".

II

COMPETENCIA

En primer término, debe esta Sala Constitucional pronunciarse en torno a su competencia para conocer del presente asunto y al respecto hace las siguientes consideraciones:

De acuerdo con lo previsto en el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las leyes que la Asamblea Nacional haya calificado de orgánicas deben ser remitidas antes de su promulgación a esta Sala Constitucional para que se pronuncie acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico.

Ahora bien, en el caso de autos el cuerpo normativo que debe ser analizado por esta Sala, a los fines de emitir tal pronunciamiento, es el Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares, dictado por el Presidente de la República mediante Decreto Nº 1437 del 30 de agosto de 2001.

Visto lo expuesto, debe esta Sala determinar previamente si el Presidente de la República está facultado para dictar un Decreto Ley Orgánico por habilitación legislativa y, en caso afirmativo, si ese acto normativo estaría sometido al control previo de constitucionalidad de su carácter orgánico por parte de esta Sala Constitucional.

Al respecto, el artículo 236, numeral 8 de la Constitución vigente, dispone de manera amplia y sin ningún tipo de limitación, la atribución del Presidente de la República para *"Dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley"*, con lo cual se modificó el régimen previsto en la Constitución de 1961, que atribuía al Ejecutivo Nacional la competencia para dictar decretos leyes exclusivamente *"en materia económica y financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial"* (artículo 190, ordinal 8°).

Puede apreciarse, en consecuencia, que, de acuerdo con el nuevo régimen constitucional, no existe un límite material en cuanto al objeto o contenido del decreto ley, de manera que, a través del mismo, pueden ser reguladas materias que, según el artículo 203 de la Constitución, corresponden a leyes orgánicas; así, no existe limitación en cuanto a la jerarquía del decreto ley que pueda dictarse con ocasión de una ley habilitante, por lo cual podría adoptar no sólo el rango de una ley ordinaria sino también de una ley orgánica.

Igualmente aprecia la Sala que el Presidente de la República puede entenderse facultado para dictar -dentro de los límites de las leyes habilitantes- Decretos con fuerza de Ley Orgánica, ya que las leyes habilitantes son leyes orgánicas por su naturaleza, al estar contenidas en el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual se encuentra íntegramente referido a las leyes orgánicas. Así, las leyes habilitantes son, por definición leyes marco -lo que determina su carácter orgánico en virtud del referido artículo- ya que, al habilitar al Presidente de la República para que ejerza funciones legislativas en determinadas materias, le establece las directrices y parámetros de su actuación la que deberá ejercer dentro de lo establecido en esa Ley; además así son expresamente definidas las leyes habilitantes en el mencionado artículo al disponer que las mismas tienen por finalidad *"establecer las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República..."*.

En este contexto, debe destacarse la particular característica que poseen las leyes habilitantes, ya que, a pesar de ser leyes marco (categoría 4), no requieren del control previo que ejerce esta Sala para determinar si las mismas tienen carácter orgánico; ello debido a que ha sido el propio Constituyente, en su artículo 203, quien las definió como

tales, lo que significa que dichas leyes deban ser consideradas como orgánicas, aparte del quórum calificado que, para su sanción, prevé el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Así, visto que el Presidente de la República puede dictar decretos con rango de leyes orgánicas, debe esta Sala determinar si los mismos están sujetos al control previo de la constitucionalidad de su carácter orgánico por parte de la Sala Constitucional.

En este sentido, observa la Sala que el Decreto con fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares, fue dictado con base en la ley habilitante sancionada por la Asamblea Nacional, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.076 del 13 de noviembre de 2000, en la cual se delegó en el Presidente de la República la potestad de dictar actos con rango y fuerza de ley en las materias expresamente señaladas.

A este respecto, el artículo 203 hace referencia a que las "leyes que la Asamblea Nacional haya calificado de orgánicas serán sometidas antes de su promulgación a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico" (subrayado nuestro); ello en razón de que la formación (discusión y sanción) de leyes es una atribución que por su naturaleza le corresponde al órgano del Poder Legislativo. No obstante, si en virtud de una habilitación de la Asamblea Nacional se autoriza al Presidente para legislar, el resultado de dicha habilitación (legislación delegada) tiene que someterse al mismo control previo por parte de la Sala Constitucional.

En este sentido, el control asignado a esta Sala tiene que ver con la verificación previa de la constitucionalidad del carácter orgánico de la ley (control objetivo del acto estatal), independientemente del órgano (sujeto) que emite el acto estatal, siempre que esté constitucionalmente habilitado para ello (Asamblea Nacional o Presidente de la República en virtud de la habilitación legislativa).

Así, si bien el Decreto con fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares no fue dictado por la Asamblea Nacional, lo fue por delegación de ésta, razón por la cual esta Sala resulta competente para pronunciarse acerca de la constitucionalidad del carácter orgánico del mismo, y así se declara.

III

CONTENIDO DEL DECRETO CON FUERZA DE LEY ORGANICA DE LOS ESPACIOS ACUÁTICOS E INSULARES

El Decreto legislativo bajo análisis plantea, dentro del elenco de disposiciones calificadas como generales (Título I, artículos 1 al 8), lo que constituye el objeto de la misma (artículo 1), cual es "...regular el ejercicio de la soberanía, jurisdicción y control sobre los espacios acuáticos e insulares de la República Bolivariana de Venezuela, conforme al Derecho Interno e Internacional".

Dentro de este mismo Título (artículo 2), la Ley precisa el límite de lo que se entiende por espacios acuáticos, al señalar que comprenden "*todas las áreas marítimas, fluviales y lacustres del Espacio Geográfico Nacional*", define los intereses acuáticos (artículo 3), las políticas acuáticas (artículos 4 y 5) y declara de interés público y de carácter estratégico todo lo relacionado con los espacios acuáticos (artículo 7).

En el Título II, denominado "*De los Espacios Fluviales y Lacustres*", dispone que el Estado asegurará la ordenación y explotación sustentable de los recursos hídricos y de la biodiversidad asociada de sus espacios acuáticos, y que la ley regulará la promoción, investigación científica, ejecución y control de la catalogación de los recursos naturales, la navegación y otros usos de los recursos, así como todas las actividades relacionadas con la ordenación y su aprovechamiento sustentable.

En el Capítulo I del Título III, denominado "*Del Mar Territorial*" define el alcance del ejercicio de la Soberanía Nacional sobre esa zona, así como su extensión geográfica y forma de determinación.

En el Capítulo II, del mismo Título, se regula lo concerniente al "*Paso Inocente*" de buques extranjeros por el mar territorial de la República, entendiéndose por tal: 1) la navegación por el mar territorial con el fin de atravesar dicho mar sin penetrar en las aguas interiores o hacer escala en una parte del sistema portuario; 2) penetrar en las aguas interiores o puertos de la República o salir de ellos. Establece además, los casos en los cuales se considera que el paso es perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad de la República, las medidas a ser adoptadas por la República para impedir todo paso que no sea inocente, la manera de realizar el paso inocente, la prohibición de la entrada de buques si llevan a bordo "*armas nucleares, armas químicas o*

cualquier otro tipo de armas de destrucción masiva, así mismo si transporta éstas o sus municiones o cualesquiera otras mercancías o productos expresamente prohibidos", la inaplicabilidad de la jurisdicción penal venezolana a las infracciones cometidas a bordo de buques extranjeros durante su paso por el mar territorial y sus excepciones, así como las materias que deben ser reguladas por las leyes o reglamentos referidos al paso inocente.

En el Título III, Capítulo III, denominado "*De los Buques de Guerra*", se regula lo concerniente al paso de tales buques o estadía en aguas interiores o puertos de la República, tanto en tiempo de paz como en presencia de conflictos armados.

Los Títulos IV, V, VI, VII, VIII y IX se refieren a la Zona Contigua, la Zona Económica Exclusiva, la Plataforma Continental, el Espacio Insular, la Alta Mar y los Fondos Marinos Oceánicos, y establecen su extensión geográfica y forma de determinación.

En el Título X, se establece que la autorización, supervisión y control de las actividades relacionadas con la ubicación, intervención apropiada y protección del patrimonio cultural y arqueológico subacuático serán regulados en leyes y reglamentos especiales.

En el Título XI se establece la obligación del Estado de propiciar la conclusión de las delimitaciones pendientes de áreas marinas y submarinas, mediante acuerdo directo con cada uno de los países ribereños limítrofes, disponiendo igualmente que los acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional pueden ser sometidos a referéndum.

En el Título XII "*De la Investigación Científica*", se establece la necesidad de adecuación, con el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de los proyectos o actividades de investigación científica en los espacios acuáticos e insulares por parte de personas naturales o jurídicas.

En el Título XIII, denominado "*De la Autoridad y la Administración de los Espacios Acuáticos*" se establece que la autoridad acuática será ejercida por el Ministerio de Infraestructura a través del Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos, y se crea el Consejo Nacional de los Espacios Acuáticos como máximo organismo asesor del Ejecutivo Nacional en materia de fomento y desarrollo de la marina nacional, la industria naval, el desarrollo de los canales de navegación en los ríos y lagos, la

investigación científica y tecnológica del sector acuático, la formación, capacitación, actualización y certificación de los recursos humanos de dicho sector.

En el Título XIV se crea el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos, bajo la naturaleza jurídica de Instituto Autónomo adscrito al Ministerio de Infraestructura, definiendo sus competencias y su régimen patrimonial.

En el Título XV se establece que el Instituto Nacional de los Espacios Acuáticos tendrá un fondo de desarrollo de los espacios acuáticos, destinado al financiamiento de proyectos y actividades que persigan el desarrollo de la marina nacional, de canalizaciones, de hidrografía, y meteorología y, en general, de todas las actividades inherentes o conexas relacionadas con la actividad acuática y naviera nacional. Se regula, además, lo referente a la procedencia de los recursos destinados a ese fondo, sus competencias y organización administrativa.

En el Título XVI, denominado "De la Jurisdicción Especial Acuática y las Actividades Conexas", se crean tres Tribunales Superiores Marítimos con jurisdicción sobre todo el espacio acuático nacional, los buques inscritos en el Registro Nacional Venezolano independientemente de la jurisdicción de las aguas donde se encuentren y sobre los buques extranjeros que se encuentren en aguas bajo jurisdicción nacional; igualmente se crean los Tribunales de Primera Instancia Marítimos, asignando las competencias de los referidos órganos jurisdiccionales. Por otra parte, se regula lo relativo al Registro Nacional Venezolano para Buques.

En el Título XVII, denominado "De los Incentivos", se exonera del pago de impuesto a los activos empresariales, los activos tangibles e intangibles, propiedad de los titulares de los enriquecimientos derivados de las actividades del sector de la marina mercante, industria naval, puertos y marinas.

En la Disposición Derogatoria se deroga la Ley del 21 de julio de 1933 sobre Admisión y Permanencia de Naves de Guerra Extranjeras en Aguas Territoriales y Puertos de Venezuela, la Ley por la cual se establece una Zona Económica Exclusiva a lo largo de las Costas Continentales e Insulares de la República de Venezuela, y el Decreto N° 2072 del 24 de septiembre de 1997 que creó el Consejo Nacional de la Marina Mercante; asimismo se deroga parcialmente la Ley sobre el Mar Territorial, Plataforma

Continental, Protección de la Pesca y Espacio Aéreo del 27 de julio de 1956 y la Ley de Navegación del 1º de septiembre de 1998.

IV

ANÁLISIS DEL CARÁCTER ORGÁNICO DEL PROYECTO SOMETIDO A CONSIDERACIÓN

Tal como lo establece el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela existen cuatro categorías de Leyes Orgánicas, a saber: 1) las que así denomina la Constitución; 2) las que se dicten para organizar los poderes públicos; 3) las que desarrollen derechos constitucionales; y 4) las que sirvan de marco normativo a otras leyes.

La disposición mencionada, tal y como lo ha señalado esta Sala en su sentencia N° 537 del 12 de junio de 2000 (caso: Ley Orgánica de Telecomunicaciones), contiene una clasificación que utiliza criterios de división lógica distintos, pues las categorías 1 y 4 obedecen a un criterio técnico-formal, es decir, al de su denominación constitucional o la calificación, por la Asamblea Nacional (o del Presidente de la República en caso de los Decretos-Leyes), de su carácter de Ley marco o cuadro; mientras que las categorías 2 y 3 obedecen a un principio material relativo a la organicidad del Poder Público y al desarrollo de los derechos constitucionales.

En el fondo, la categoría 4 implica una investidura del propio órgano del cual emanó, pues la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela no precisa pautas para su sanción y, a diferencia de la categoría 1, la constitucionalidad de la calificación de orgánica de las leyes incluidas en este rubro, requiere el pronunciamiento de la Sala Constitucional para que tal calificación sea jurídicamente válida.

Desde luego que el pronunciamiento de la Sala Constitucional es necesario para cualquiera de las categorías señaladas, excepto para las leyes orgánicas por denominación constitucional, pues el artículo 203 de la Constitución de la República

Bolivariana de Venezuela se refiere a "... las leyes que la Asamblea Nacional haya dictado de orgánicas", lo que significa que son todas las incluidas en las categorías 2,

de la Asamblea Nacional o del Presidente de la República, en caso de que dependa, por tanto, del objeto de la regulación (criterio material),

para las categorías 2 y 3, y del carácter técnico-formal de la ley marco o cuadro, para la categoría 4. En esta última categoría, el carácter técnico-formal se vincula con el carácter general de la Ley Orgánica respecto de la especificidad de la Ley o leyes subordinadas. Ello permitiría establecer, en cada caso, y tomando en cuenta los criterios exigidos para las categorías 2 y 3, las condiciones materiales de su organicidad.

Ahora bien, esta Sala, luego de analizar los fundamentos teóricos anteriormente anotados, considera que el Decreto con fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares es constitucionalmente orgánica por los motivos siguientes:

- 1.- Regula el ejercicio de la soberanía, jurisdicción o control sobre los espacios acuáticos e insulares de la República, comprendiendo al mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental, a que hace referencia el artículo 11 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- 2.- Se trata de una Ley que incide en la organización del Poder Público, al crear órganos jurisdiccionales superiores y de primera instancia con jurisdicción sobre todo el espacio acuático nacional, sobre los buques inscritos en el Registro Naval Venezolano, independientemente de la jurisdicción de las aguas donde se encuentren y sobre los buques extranjeros que se encuentren en aguas bajo jurisdicción nacional.
- 3.- Se trata de una Ley que satisface las exigencias técnico-formales de la prescripción general sobre la materia que regula, mediante principios normativos válidos para las otras leyes que se sancionen conforme al artículo 156, numerales 26 y 30, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Con base en las anteriores consideraciones, este Máximo Tribunal se pronuncia, conforme a lo previsto en el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el sentido de declarar la constitucionalidad del carácter orgánico del Decreto con fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares, y así se declara.

DECISIÓN Por las razones expuestas, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en nombre de la República por autoridad de la Ley, conforme a lo previsto en el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, declara

LA CONSTITUCIONALIDAD DEL CARÁCTER ORGÁNICO DEL DECRETO CON FUERZA DE LEY ORGANICA DE LOS ESPACIOS ACUÁTICOS E INSULARES.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Remítase al Presidente de la República Bolivariana de Venezuela copia certificada de la presente decisión. 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 19 de SEPTIEMBRE de dos mil uno. Años: 191º de la Independencia y 142º de la Federación.

El Presidente-Ponente,

Iván Rincón Urdaneta

El Vicepresidente,

Jesús Eduardo Cabrera Romero

José Manuel Delgado Ocando

Magistrado

Antonio García García

Magistrado,

Pedro Rondón Haaz.

Magistrado

El Secretario,

José Leonardo Requena

Exp. 01-2043

IRU