



**SALA CONSTITUCIONAL**  
**MAGISTRADO PONENTE: ANTONIO J. GARCÍA GARCÍA**

En fecha 12 de mayo de 2000 se recibió en esta Sala Constitucional, el oficio TPI-00-042, proveniente de la Secretaría de la Sala Plena de este Tribunal Supremo de Justicia, anexo al cual se remitió el expediente N° 0675 (de la nomenclatura llevada por dicha Sala), contentivo de la acción de nulidad interpuesta por razones de inconstitucionalidad por los abogados Antonio José Puppio León y Antonio Estrada Boyer, inscritos en el Inpreabogado bajo los N°s. 1.255 y 14.420, actuando en su carácter de apoderados judiciales del MUNICIPIO AUTÓNOMO CRÚZ SALMERÓN ACOSTA DEL ESTADO SUCRE, contra las normas contenidas en los artículos 20 y 23 de la Ley de Régimen, Administración y Aprovechamiento de Salinas y sus Productos dictada por la entonces Asamblea Legislativa del Estado Sucre, publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria del estado Sucre N° 101, el 29 de Noviembre de 1993.

En la misma fecha se recibió el expediente y se dio cuenta en esta Sala Constitucional. Asimismo, se designó ponente al Magistrado Hector Peña Torrelles y se dictó auto para mejor proveer a los fines de notificar a los interesados del presente juicio.

Realizada la nueva designación de los Magistrados de esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia mediante Decreto de la Asamblea Nacional, la cual ha quedado integrada por los Magistrados IVAN RINCÓN URDANETA, JESÚS EDUARDO CABRERA, ANTONIO GARCIA GARCÍA, JOSÉ M. DELGADO OCANDO y PEDRO

RONDÓN HAAZ , en fecha 9 de enero de 2001 se designó Ponente al Magistrado que con tal carácter suscribe el presente fallo.

Efectuado el estudio del expediente, para decidir se hacen las siguientes consideraciones:

## I

### **ANTECEDENTES.**

En fecha 8 de febrero de 1994 se interpuso la acción de nulidad antes descrita.

El 1º de marzo de 1994 se dio cuenta ante la entonces Corte suprema de Justicia en Pleno del escrito presentado y sus anexos y, se acordó pasar el expediente al Juzgado de Sustanciación, a los fines de que emitiera pronunciamiento sobre la admisibilidad de la acción de nulidad por inconstitucionalidad interpuesta.

Mediante auto de fecha 22 de marzo de 1994 el Juzgado de Sustanciación admitió la acción de nulidad por inconstitucionalidad y, se ordenó notificar a los ciudadanos Procurador General de la República, Fiscal General de la República, Presidente de la entonces Asamblea Legislativa del Estado Sucre y al Sindico Procurador Municipal del Municipio Cruz Salmerón Acosta del Estado Sucre. Asimismo ordenó el emplazamiento de los interesados mediante carteles de conformidad con el artículo 116 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En fecha 27 de julio de 1995, previa constancia en autos de las notificaciones efectuadas a las referidas autoridades y de la publicación del cartel, se dio cuenta ante la entonces Corte Suprema de Justicia en pleno de las actuaciones remitidas por el Juzgado de Sustanciación a los fines de la continuación del procedimiento y, se designó ponente al Magistrado Humberto J. La Roche, fijándose, el quinto día para de despacho siguiente para dar comienzo a la primera etapa de la relación, por un lapso de quince días continuos, todo

de conformidad con lo previsto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

El 9 de agosto de 1995, comenzó la primera etapa de la relación, al término de la cual se fijó el día de despacho siguiente para que tuviera lugar el acto de informes.

En fecha 26 de septiembre de 1995, día fijado para la celebración del acto de informes, se dejó constancia de que las partes no concurrieron a dicho acto.

El 14 de noviembre de 1995 terminó la relación de la causa y se dijo “vistos”.

## **II**

### **ALEGATOS DEL ACCIONANTE.**

Los representantes judiciales del Municipio accionante solicitaron la nulidad por razones de inconstitucionalidad de las normas contenidas en los artículos 20 y 23 de la Ley de Régimen, Administración y Aprovechamiento de Salinas y sus Productos del Estado Sucre, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria del Estado Sucre N° 101 del 29 de noviembre de 1993, por considerar que las normas impugnadas contrariaban las disposiciones previstas en el ordinal 1° del artículo 31 y el ordinal 3° del artículo 29 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961, relativas a la autonomía Municipal en la inversión de sus ingresos y que el producto de los terrenos ejidos constituyen ingresos del municipio.

En este sentido, consideraron los apoderados actores que el artículo 20 de la Ley de Régimen, Administración y Aprovechamiento de Salinas y sus Productos del Estado Sucre, al declarar ingresos del Estado el producto de los terrenos ejidos del Municipio (sic), infringió el ordinal 1° del artículo 31 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961, en virtud de que dicho ordinal establece como ingreso del Municipio el producto de sus ejidos. En consecuencia, no puede una ley estatal disponer lo contrario.

Asimismo, los representantes de la Municipalidad argumentaron que el artículo 23 de la Ley de Régimen, Administración y Aprovechamiento de Salinas y su Producto del Estado Sucre vulneran la disposición consagrada en el ordinal 3º del artículo 29 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961, toda vez que al establecer la Ley cuánto se adjudicarán a los Municipios donde se desarrollen actividades de explotación y administración de salinas, consagra una intromisión a la autónoma del Municipio, en el ejercicio de la cual puede invertir sus ingresos conforme éste lo disponga.

### **III**

#### **DE LA COMPETENCIA**

En el presente caso se ha ejercido una acción de nulidad por razones de inconstitucionalidad contra la normativa contenida en los artículos 20 y 23 de la Ley de Régimen, Administración y Aprovechamiento de Salinas y sus Productos del Estado Sucre, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria del Estado Sucre N° 101, el 29 de noviembre de 1.993.

En tal sentido, observa esta Sala que durante la vigencia de la Constitución de 1961, correspondía a la Sala Plena de la entonces Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo establecido en los artículos 215, ordinal 4º y 216 *eiusdem*, en concordancia con lo previsto en los artículos 42, ordinal 3º y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la competencia para declarar la nulidad total o parcial de las constituciones o leyes Estadales y demás actos generales de los cuerpos deliberantes de los Estados que colidieran con la Constitución.

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 se observa que tal competencia, atribuida anteriormente a la Corte en Pleno, según lo establecido en el numeral 2 de los artículos 336 de la Carta Magna, el cual dispone que es atribución de la

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

En razón a lo anterior, esta Sala observa que en el caso planteado los apoderados judiciales del Municipio Cruz Salmerón Acosta del Estado Sucre interpusieron acción de nulidad por razones de inconstitucionalidad, en contra de la normativa contenida en los artículos 20 y 23 de la Ley de Régimen, Administración y Aprovechamientos de Salinas y sus Productos del Estado Sucre, dictada por la entonces Asamblea Legislativa (hoy Consejo Legislativo) de dicho Estado.

En consecuencia, visto que de conformidad con lo establecido en la norma contenida en el numeral 2 del artículo 336 de la Constitución de 1999, corresponde a la Sala Constitucional declarar la nulidad de las leyes estatales impugnadas por razones de inconstitucionalidad, esta Sala se declara competente para decidir la acción de nulidad que cursan en autos. Así se decide.

#### **IV**

#### **MOTIVACIÓN PARA DECIDIR**

Esta Sala Constitucional para decidir sobre la acción de nulidad interpuesta por razones de inconstitucionalidad, observa lo siguiente:

El Municipio accionante consideró que la ley parcialmente impugnada violaba los dispositivos normativos consagrados en el ordinal 3° del artículo 29 y el ordinal 1° del artículo 31 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961, los cuales eran del tenor siguiente:

“Artículo 29: La autonomía del Municipio comprende:  
(...)

3° La creación, recaudación e inversión de sus ingresos”

“Artículo 31: Los Municipios tendrán los siguientes ingresos:  
1° El producto de sus ejidos y sus bienes propios”.

Observa esta Sala que, los dispositivos alegados como violados en el presente proceso, fueron previsto de idéntica manera en el recién promulgado Texto Constitucional de 1999, en el artículo 168, numeral 3 y el artículo 179, numeral 1 respectivamente, en los términos siguientes:

“Artículo 168: Los Municipio Constituyen la unidad Política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende:  
(...)  
3° La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.”

Artículo 179: los Municipios tendrán los siguientes ingresos:  
1° Los procedentes de su patrimonio, incluso el producto de sus ejidos y bienes.”

En tal virtud, debe esta Sala entrar a conocer las denuncias de inconstitucionalidad formuladas y ejercer el control constitucional respectivo conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

Ahora bien, el artículo 137 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961, establecía lo siguiente:

“Artículo 137: El congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa.”

Conforme a las normas anteriormente transcritas, se promulgó en fecha 28 de abril de 1989 (G.O. No. 4.153 Extraordinario), la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, con el objeto de transferir a las entidades territoriales menores competencias del Poder Nacional, para la promoción de la descentralización administrativa del Estado Venezolano y reforzar la autonomía Estatal y Municipal previstas en el texto constitucional de 1961.

Así las cosas, la Ley anteriormente referida, dispuso en la norma contenida en su artículo 11, ordinal 2º, lo siguiente:

“Artículo 11: A fin de promover la descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución, se transfiere a los Estados la competencia exclusiva en las siguientes materias:

(...)

2º El régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno y de cualquier otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, punzolanas, turbas, de las sustancias terrosas, las salinas y los ostrales de perlas, así como la organización, recaudación y control de los ingresos respectivos. El ejercicio de esta competencia está sometido a la Ley Orgánica para la ordenación del Territorio y a las leyes relacionadas con la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables;

(...)” (subrayado de la Sala)

De esta manera el Legislador atribuyó de manera exclusiva a los Estados la competencia del Poder Nacional contenida en el ordinal 10º de la Constitución de la República de 1961, entre otras, la referente al régimen de administración y explotación de salinas.

En este orden de ideas, el Constituyente de 1999 concibió la competencia de los Estados en materia de salinas, como una competencia originaria de los mismos, razón por

la cual se consagró expresamente en el artículo 164, numeral 5 la competencia de los Estados sobre *“El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley”*.

Sobre la base de lo anteriormente expuesto, es importante señalar que la competencia de los Estados, en materia de salinas, ya no constituye una competencia atribuida por vía legal y por una delegación del Poder Nacional, sino por el contrario, una competencia natural y exclusiva, derivada de la promulgación del nuevo texto constitucional.

Ahora bien, los apoderados judiciales del Municipio accionante, circunscriben su denuncia de inconstitucionalidad sobre dos puntos cardinales, a saber: a) que el Estado Sucre invadió su esfera de competencia al declarar como ingresos del Estado el producto de los terrenos ejidos del Municipio violentando lo dispuesto en el ordinal 1º del artículo 31 de la Constitución de 1961 (artículo 179, ordinal 1º de la Constitución de 1999.) y, b) que el Estado Sucre violentó la autonomía municipal, toda vez que dispuso en la ley parcialmente impugnada cómo se manejaría los ingresos del Municipio, infringiendo de esta manera la disposición contenida en el ordinal 3º del artículo 29 de la Constitución de 1961 (artículo 168, numeral 3 de la Constitución de 1999).

Delimitados los motivos de la acción por inconstitucionalidad planteada, esta Sala observa:

La Ley de Régimen, Administración y Aprovechamiento de Salinas y sus Productos del Estado Sucre, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria del Estado Sucre N° 101, el 29 de noviembre de 1993, en la norma contenida en su artículo 20, establece lo siguiente:

“Artículo 20: Constituyen ingresos del Estado Sucre, por concepto de las actividades reguladas en la presente Ley, los siguientes:

1.- El total de los ingresos provenientes de la administración y explotación de las salinas y otras fuentes productivas y de comercialización de las especies explotadas, cuando tales actividades sean ejercidas directamente por el Poder Ejecutivo del Estado Sucre;

2.- El total de las cantidades liquidas que deban ser enteradas en la tesorería del Estado Sucre, conforme al régimen que se establezca en el Reglamento, cuando las actividades a que se refiera el ordinal anterior sean ejercidas mediante delegación o contratación, según las previsiones de los artículos 7, ordinales 2º, 3º y 19 de esta Ley;

3.- El total del precio que se pague en las concesiones por el derecho mismo de la concesión, en el caso de optarse por esta modalidad de administración y aprovechamiento, de conformidad con la base 2 del artículo 11º de esta Ley.

4.- La totalidad de las regalías que, la explotación y aprovechamiento mismo de sal y otras especies salinas, debe pagar todo explotador distinto del Poder Ejecutivo del Estado Sucre, sea que actúe por delegación, sea que actúe por contrato, sea que actúe mediante concesión, la regalía no podrá ser menor del (3%) del precio de referencia de la sal o especies explotadas. Precio de referencia que será establecido de común acuerdo entre el Ejecutivo del Estado y el Concesionario, tomando en cuenta las realidades del mercado nacional e internacional y el objetivo de eficiencia y rentabilidad en el aprovechamiento e industrialización de los recursos saliníferos del Estado Sucre.

Único: Si dentro de un mismo año se presentaren circunstancia que determinaren una variación mayor de un quince por ciento (15%) hacia la alza o hacia la baja en los elementos considerados en el precio de referencia, las partes podrán realizar ajustes hacia arriba o hacia abajo en dicho precio referencial tantas veces cuantas se presentaren la variación.

5.- La totalidad de las cantidades por conceptos de multas, tasas por los servicios que el Poder Ejecutivo presentare en relación a esta Ley y que se determinarán en el Reglamento y por cualquier otro concepto legalmente establecido”.

De las normas transcritas se desprende claramente, que la Asamblea Legislativa del Estado Sucre en ningún momento ha declarado como ingreso estatal el producto de los terremotos ejidos del Municipio Cruz Salmerón Acosta del Estado Sucre.

En efecto, se evidencia del texto de la Ley Parcialmente impugnada, que el Estado Sucre únicamente asumió la competencia en materia de explotación y aprovechamiento de

Salinas, en virtud de la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencia del Poder Público y del mandato contenido en el párrafo único del artículo 11 de dicha Ley, toda vez que para poder asumir la competencia delegada a los Estados, estos tenían la obligación de dictar la Ley respectiva que regulara la competencia asumida.

De esta manera, considera esta Sala que el Municipio accionante incurrió en una errónea interpretación de dichas normas, ya que como las Salinas de Araya están ubicadas en terrenos ejidos del Municipio, consideraron que la asunción de competencias por parte de Estado declaraba como ingresos del Estado el productos de sus ejidos, cuando en realidad sólo se estaba asumiendo la competencia legítimamente atribuida en materia de explotación y aprovechamiento de salinas, con indiferencia de quien fuera el titular de los derecho de propiedad del terreno sobre el cual se realiza la explotación de la sal.

En esfuerzo de lo anterior, la propia Ley Orgánica de Rentas de Salinas (G.O.No. 25.425 del 7 de agosto de 1945) en su artículo 2 al prever la cantidad con que será gravada la explotación e industrialización de la sal- entre Bs. 0,01 y Bs. 0,05 por kilogramo- establece la posibilidad de que la explotación de las salinas se encuentre dentro de los terrenos ejidos del Municipio o dentro de terrenos de propiedad privada. Es por ello, que el Estado Sucre al asumir la competencia otorgada por la Ley en materia de Salinas, mediante la promulgación de la ley objeto de impugnación en el presente proceso, no incurrió en el vicio de inconstitucionalidad alegado, toda vez que la norma impugnada no contraría el Texto Fundamental. Así se decide.

Por otra parte, en lo que respecta a que el Estado Sucre dispuso como invertir los ingresos del Municipio Cruz Salmerón Acosta, de conformidad con lo dispuesto en el

artículo 23 de la Ley impugnada, esta sala observa que el dispositivo normativo contenido en el artículo 23, establece que:

Artículo 23: El Poder Ejecutivo del Estado Sucre, en orden de la descentralización administrativa, incluirá en el presupuesto de cada Ejercicio Fiscal una partida no menor de veinticinco por ciento( 25% ) y hasta el cincuenta por ciento de los ingresos percibidos en el ejercicio inmediato anterior por los conceptos previstos en los ordinales 2,3 y 4 del artículo 20, según los casos, para ser adjudicada mediante planes coordinados de inversión, a los Municipios en los cuales se desarrollen actividades de explotación y de administración principal de las fuentes y productos a que se refiere esta Ley”.

En razón de la norma transcrita, es evidente que la misma no prevé mecanismo alguno de control de la inversión autónoma del Municipio, sino un mecanismo de adjudicación a los Municipios en cuyas jurisdicciones se lleva a cabo el aprovechamiento y explotación de las salinas, como forma de retribución de los ingresos estatales generado por la actividad desplegada con ocasión de la Ley, en los Municipios que tengan salinas, es decir, la norma prevé una inversión en aquellos Municipios donde se encuentran las áreas de explotación.

Así pues, los apoderados judiciales del accionante al señalar que “*el artículo 23...al establecer que cuanto (sic) se adjudicará a los Municipios donde se desarrollen actividades de explotación y administración de salinas, deberá ser invertido en planes coordinados de inversión (sic), consagra una intromisión en la autónoma facultad del Municipio para invertir sus ingresos contenidos el la disposición Constitucional citada*”, incurrieron en un error de interpretación de la norma, ya que los planes coordinados de inversión se refiere a los llevados por el Estado conjuntamente con los Municipios para el otorgamiento de una porción de los ingresos generados con ocasión de la Ley y nunca se

refieren a que los Municipios, una vez recibida la erogación estatal, deben invertir el ingreso percibido mediante planes coordinados.

Asimismo, es importante recalcar, tal y como se ha señalado con anterioridad, que la Ley no le ha cercenado al Municipio su autonomía en lo que respecta a la obtención del producto de sus ejidos, razón por la cual al no existir en la ley disposición normativa alguna que menoscabe los ingresos municipales de los productos de sus ejidos, por vía de consecuencia, tampoco existe una intromisión en el manejo de los ingresos del mismo. Así se declara.

## V

### DECISIÓN

Por las consideraciones que anteceden, este Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara **SIN LUGAR** la acción de nulidad interpuesta por razones de inconstitucionalidad por los abogados Antonio José Puppio León y Antonio Estrada Boyer, actuando en su carácter de apoderados judiciales del MUNICIPIO AUTÓNOMO CRUZ SALMERÓN ACOSTA DEL ESTADO SUCRE, contra las normas contenidas en los artículos 20 y 23 de la Ley Orgánica de Régimen, Administración y Aprovechamiento de Salinas y sus productos del estado Sucre, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria del Estado Sucre N°101, el 29 de noviembre de 1993.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Archívese el expediente.

Dada, firmada y sellada en el Salón de despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en Caracas a los 30 días del mes de enero del año 2000. Años: 190° de la independencia y 141 de la federación.

El Presidente,

IVÁN RINCÓN URDANETA

El Vicepresidente,

JESUS EDUARDO CABRERA ROMERO

Magistrados,

ANTONIO J. GARCÍA GARCÍA  
Ponente

JOSÉ M. DELGADO OCANDO

PEDRO RONDÓN HAAZ,

El secretario,

JOSE LEONARDO REQUENA  
AGG/mcp  
**Exp. N° 00-1556**