

Ciudadana

Ing. Sandra Mora

Directora General de la Autoridad Regional de Ambiente
Su Despacho.-

Honorable Directora:

La presente tiene el objeto, remitir respuesta a la consulta hiciera a este Despacho mediante Oficio N° 0496-01, sobre la entrada en vigencia de la Ley de Timbre Fiscal del Estado Zulia y los mecanismos para su aplicación en el Estado Zulia para el otorgamiento de las autorizaciones administrativas de ocupación del territorio.

Al respecto, y previo pronunciamiento de este Despacho conforme a lo solicitado, resulta importante destacar los siguientes Fundamentos Legales y Doctrinarios:

FUNDAMENTOS LEGALES

La Constitución prevé en su articulado el principio de la legalidad:

Así, se encuentran las siguientes normas:

Artículo 137: Esta Constitución y la Ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen (Subrayado nuestro).

El principio de legalidad establecido en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Administración Pública, establece:

“Artículo 4: La Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de legalidad, por el cual la asignación, distribución y ejercicio de sus competencias se sujeta a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a las leyes y a los actos administrativos de carácter normativo, dictados formal y previamente conforme a la ley, en garantía y protección de las

libertades públicas que consagra el régimen democrático a los particulares” (Subrayado nuestro).

El Código Civil venezolano en sus artículos 1º y 4º, establece:

“**Artículo 1º:** La Ley es obligatoria desde su publicación en la Gaceta Oficial o desde la fecha posterior que ella misma indique” (Subrayado nuestro).

“**Artículo 4º:** 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. Cuando no hubiere disposición precisa de la Ley, se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas; y si hubiere todavía dudas, se aplicarán los principios generales del derecho”.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece en su artículo 164, numeral 7 , lo siguiente:

“**Artículo 164:** Es de la competencia exclusiva de los Estados:
... *omissis*...

7. La creación, organización, recaudación control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas”.

La Ley de Timbre Fiscal del Estado Zulia, publicada en Gaceta Oficial del Estado Zulia de fecha 06 de Junio de 2001Extraordinaria N° 662, establece en sus artículos 1º, 2º, 5º, 7º, 8º, 21º y 38º, lo siguiente:

“**Artículo 1º:** La presente Ley tiene por objeto la asunción total y permanente por el Estado Zulia de la renta de Timbre Fiscal; y la creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado y estampillas (Subrayado nuestro).

Artículo 2º: La renta de Timbre Fiscal comprende los ingresos siguientes:

1) ...*omissis*...

2) ... *omissis*...

Parágrafo Único: Se faculta al Ejecutivo del Estado Zulia para que a través de sus organismos de la administración pública central y descentralizada, elabore las planillas con el objeto de recaudar las tasas o impuestos de su competencia y ordenar el enteramiento

mediante el pago en las oficinas receptoras que disponga, en los casos en que no sean utilizables los timbres móviles.

Artículo 5º: Los tributos a que se refieren los artículos 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, y **21** de esta ley se causan y se hacen exigibles simultáneamente con la expedición del documento o realización del acto gravado.

Artículo 7º: El ramo de estampillas queda integrado por el producto de:

1. Las tasas establecidas en los artículos 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y **21**.

Artículo 8º: La administración, inspección y fiscalización de los gravámenes a que se refieren los numerales del artículo anterior, se efectuarán de acuerdo a las disposiciones contenidas en esta Ley, su reglamento y en cualquier ley aplicable a la materia (Subrayado nuestro).

Artículo 21º: Por los actos y documentos realizados o expedidos por el Estado Zulia, que se mencionan a continuación se pagarán las siguientes tasas:

1. Por el otorgamiento de autorizaciones a personas naturales y jurídicas que impliquen la ejecución de acciones de ocupación del territorio: Veinte Unidades Tributarias (**20 U.T.**). Tales autorizaciones deberán ser renovadas anualmente.

Artículo 38º: Esta ley entrará en vigencia contados sesenta (60) días siguientes a su publicación en la Gaceta Oficial del Estado Zulia” (Subrayado nuestro).

Artículo 30º: Corresponde al Ejecutivo Estadal, a través de la unidad o instancia administrativa que se cree al efecto, lo relativo a la recaudación, control y administración de la renta que genere el tributo regulado en esta ley” (Subrayado nuestro).

De conformidad con el artículo 18º de la Ley Orgánica de Régimen Político:

“**Artículo 18º:** Corresponde a la Secretaría de Administración:

... *omissis* ...

3. La administración de los bienes, **rentas**, derechos, acciones e ingresos que integran la Hacienda Pública Estadal conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Hacienda del Estado.

4. La percepción de todos los ramos de las rentas que constituyen la Hacienda Pública Estadal.

5. La administración, liquidación, recaudación, inspección, fiscalización y resguardo de todos los ramos de Rentas Estadales que le estén expresamente atribuidos o que no estén atribuidos a otros Despachos;
... *omissis*...

Y la Ley Orgánica de Hacienda del Estado Zulia, establece en sus artículos 1, 28, 29, 34, 35 y 52, lo siguiente:

“Artículo 1: Constituyen la Hacienda del Estado todos los bienes, **rentas**, derechos, acciones y obligaciones que forman el activo y pasivo del Estado, y todos los demás bienes y rentas cuya administración le corresponda”.

“Artículo 28: Son rentas del Estado:

...*omissis*...

2.- El producto de las contribuciones estadales”.

“Artículo 29: La administración de las rentas del Estado se rige por las disposiciones legalmente dictadas”.

“Artículo 34: El producto de las rentas estadales deben ser entregado directamente por el deudor o contribuyente en la oficina de la Tesorería del Estado, previa las formalidades del caso” (Subrayado nuestro).

“Artículo 52: La Tesorería del Estado comprende el servicio de percibir, por sí o por medio de otras entidades expresamente autorizadas por el Ejecutivo del Estado, los productos en numerarios de los ingresos estadales, custodiar dichos fondos y demás valores pertenecientes al Tesoro, hacer los pagos autorizados por el Presupuesto conforme a la Ley, recibir y custodiar las especies fiscales del estado, y remitirlas a las oficinas y funcionarios administradores” (Subrayado nuestro).

De otra parte, La Ley Orgánica de Administración Pública del 17 de Octubre de 2001, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.305, en su Título III De la Administración Pública Central del Poder Nacional, Capítulo IV De la Organización de los Ministerios y demás Órganos de la Administración Pública Central, Sección Cuarta, artículo 72, prevé las Autoridades únicas de área o región. En tal sentido la citada norma, establece:

Autoridades Únicas.

“**Artículo 72:** El Presidente o Presidenta de la República podrá designar autoridades únicas de área o de región para el desarrollo de territorios o programas regionales, con las atribuciones que determinen las disposiciones legales sobre la materia y los decretos que las crearen”.

Con respecto a las autoridades únicas de áreas, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio del 11 de Agosto de 1983, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 3.238 Extraordinario, establece en su artículos 58 lo siguiente:

De las Autoridades Únicas de Áreas.

“**Artículo 58:** El Presidente de la República en Consejo de Ministros, podrá crear Autoridades Únicas de Áreas para el desarrollo de planes y programas específicos de ordenación del territorio cuya complejidad funcional, por la intervención de varios organismos del sector público o por la cantidad de recursos financieros comprometidos en su desarrollo, así lo requieran”.

Y con relación a la competencia de estas autoridades únicas de área y de los Gobernadores para otorgar autorización y aprobaciones administrativas para ocupación del territorio, el citado instrumento legal, establece en sus artículos 43, 44, 45, 49, 50 y 53, lo siguiente:

Del Control de los Planes de Ordenación del Territorio.

“**Artículo 43:** El control de la ejecución del Plan Nacional de Ordenación del Territorio corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y a los Gobernadores de las entidades federales, actuando en su carácter de agentes del Ejecutivo Nacional, conforme a las delegaciones que éste les confiera.

El ejercicio de estas facultades de control, los funcionarios competentes realizarán las actividades necesarias para garantizar el cumplimiento de las previsiones del Plan y, en particular, otorgarán las aprobaciones y autorizaciones previstas en esta Ley, e impondrán las sanciones administrativas correspondientes en caso de incumplimiento o violación a las disposiciones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio” (Subrayado nuestro).

“Artículo 44: El control de la ejecución de los planes regionales de ordenación territorial, con las mismas facultades previstas en el artículo anterior, corresponde a los Gobernadores de los Estados comprendidos en cada Región, en su respectiva jurisdicción territorial, con la asesoría de la correspondiente Comisión Regional de Ordenación del Territorio. Los Gobernadores de los Estados, para el ejercicio de las facultades de control, deberán requerir la opinión favorable de la respectiva unidad desconcentrada del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables”.

“Artículo 45: El control de la ejecución de los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales y de los demás planes sectoriales, con las facultades previstas en la legislación especial y las establecidas en el artículo 43, corresponde a los respectivos organismos de la Administración Pública Nacional, conforme a su competencia sectorial”.

De las Aprobaciones Administrativas.

“Artículo 49: Las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional, Central o Descentralizada que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio de la importancia nacional que determine reglamentariamente, deben ser aprobados por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

La aprobación prevista en este artículo deberá ser adoptada o negada por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en un lapso de 60 días continuos, contados a partir del último requerimiento de información, vencido el cual sin que hubiese habido pronunciamiento expreso, la decisión se considerará aprobada.

UNICO: La aprobación establecida en este artículo se requerirá en los procesos de toma de decisiones sobre localización y traslado de industrias; afectación de zonas para la reforma agraria; localización de grandes aprovechamientos de recursos naturales; localización de nuevas ciudades; trazado de los grandes corredores de vías de comunicación; y localización de puertos y aeropuertos”.

“Artículo 50: Las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional, Central y Descentralizada o las que adopten las Corporaciones de Desarrollo Regional que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio de la importancia regional que determine reglamentariamente, deben ser aprobadas por los Gobernadores de las entidades

federales, a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.

La aprobación prevista en este artículo, deberá ser adoptada o negada por el Gobernador respectivo en un lapso de 60 días continuos, vencido el cual, sin que hubiere habido pronunciamiento expreso, la decisión se considerará aprobada.

Los Gobernadores de las entidades federales, a los efectos de estas aprobaciones, estarán asistidos por las unidades desconcentradas del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables que se determinen reglamentariamente”.

De las Autorizaciones Administrativas.

“Artículo 53: La ejecución de actividades por los particulares y entidades privadas que impliquen ocupación del territorio, deberá ser autorizada previamente por las autoridades encargadas del control de la ejecución de planes, conforme a lo previsto en el Capítulo II del Título IV, a los efectos de su conformidad con dichos planes dentro de sus respectivas competencias.

En los reglamentos de esta Ley se determinarán las actividades que requieran autorización nacional del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales Renovables a los efectos de su conformidad con el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y aquellas que sólo requieren autorización regional de los respectivos Gobernadores de las Entidades Federales, a los efectos de su conformidad con los Planes Regionales de Ordenación del Territorio”.

El Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio, Decreto N° 2.445 del 15 de Noviembre de 1977 publicado en Gaceta Oficial de la República de Venezuela, establece:

“Artículo 1º: La ocupación de las áreas rurales, mediante la construcción de obras de infraestructura e instalaciones por parte de los organismos nacionales, estatales o municipales, así como por los particulares, deberá ser autorizada por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Queda exceptuada del requisito de autorización previa a que se contrae este artículo, la ocupación y uso del territorio por edificaciones de viviendas e instalaciones necesarias para el desarrollo de las actividades de carácter agrícola, pecuario y pesquero propias de la

vida rural, sin perjuicio del debido control por parte del referido Ministerio. En todo lo relativo a las explotaciones y actividades relacionadas con los hidrocarburos, la petroquímica y la minería, se oirá la opinión del Ministerio de Energía y Minas”.

FUNDAMENTOS DOCTRINARIOS

En relación al principio de legalidad, el administrativista venezolano **Rafael Badell Madrid**, en su trabajo COMENTARIOS SOBRE LA NUEVA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2002, www.badellgrau.com, señala:

“La sujeción de la Administración al principio de legalidad deriva, primeramente, del artículo 137 de la Constitución, el cual dispone que “Esta Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen”.

En ese sentido, la vigencia del principio de legalidad tiene tres implicaciones fundamentales: **(i) La reserva legal en la asignación de competencias y la precisión legal de las competencias que se confieren a los distintos órganos administrativos;** **(ii) establece la ordenación jerárquica de las normas que le son aplicables a los entes de la Administración Pública y** **(iii) permite el control judicial de los actos dictados por los órganos de la Administración Pública.** Así, en primer lugar, la reserva legal actúa como una limitación para la Administración, que no puede por vía unilateral modificar el régimen constitucional y legal de asignación de competencias; en segundo término, el principio de legalidad permite establecer el orden de aplicación de las distintas normativas aplicables a la Administración, en orden a su jerarquía; por último, dispone los límites válidos de actuación de la Administración, lo cual permite el control de sus actos.

La sujeción de la actividad administrativa al principio de legalidad encuentra su expresión en el desarrollo de sus competencias, con estricto apego a las normas jurídicas preexistentes y aplicables a las situaciones jurídicas que se resuelve” (Subrayado nuestro).

Igualmente el administrativista español **Eduardo García de Enterría** en su obra Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, 1998, página 433 y 440, señala:

“El principio de legalidad de la Administración, se expresa en un mecanismo técnico preciso: la legalidad atribuye potestades a la Administración, precisamente. La legalidad otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la Administración para su acción confiriéndola al efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se nos presenta así como ejercicio de un Poder atribuido por la Ley y por ella delimitado y construido. Sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar simplemente” (subrayado nuestro).

“La atribución de potestades a la Administración tiene que ser, en primer término, expresa. La exigencia de una explicitud en la atribución legal no es mas que una consecuencia del sentido general del principio, que requiere un otorgamiento positivo sin el cual la Administración no puede actuar; *lege silente*, la Administración carece de poderes, pues no tiene otros que los que la Ley le atribuye” (subrayado nuestro).

OPINIÓN Y RECOMENDACIÓN DEL CONSULTOR

En virtud de lo antes expuesto, de conformidad con el principio constitucional de legalidad que informa al derecho y actividad administrativa, previsto en los artículos 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y 4 de la Ley Orgánica de Administración Pública, según el cual el ejercicio las competencias de los diferentes organismos está sujeto a la Constitución y a las Leyes y según el cual *“lo que no esté expresamente permitido por Ley está prohibido”*, y siendo como se evidencia de los fundamentos jurídicos citados, el deber de cumplimiento de las Leyes, resulta necesario concluir que de conformidad con lo establecido en el artículo 1º del Código Civil venezolano ***“La Ley es obligatoria desde su publicación en la Gaceta Oficial o desde la fecha posterior que ella misma indique”*** la Ley de Timbre Fiscal del Estado Zulia, entró en vigencia el 06 de agosto de 2001, es decir, sesenta (60) días siguientes a la publicación en Gaceta Oficial de la citada Ley, esto es, sesenta (60) días siguientes al 06 de Junio de 2001, Gaceta Oficial del Estado Zulia Extraordinaria

Nº 662, todo de conformidad con lo establecido en el artículo 38º *eiusdem* en concordancia con lo establecido en el artículo 1º del Código Civil venezolano.

Con respecto al mecanismo para el otorgamiento de las Aprobaciones y Autorizaciones Administrativas para la ocupación del Territorio, no es otro que el establecido en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, artículo 49 y siguientes y 53 y siguientes; y el del mecanismo para la aplicación de la tasa estatal referida en el numeral 1 del artículo 21º de la Ley de Timbre Fiscal, mediante las planillas de recaudación de tasas o impuestos elaboradas por los organismos de la Administración Pública Central y Descentralizada del Estado Zulia y enterramiento de dichos pagos en las Oficinas Receptoras que haya dispuesto el Ejecutivo Regional conforme a lo establecido en el Parágrafo Único del artículo 2º de la Ley de Timbre Fiscal, caso contrario, en virtud de lo establecido en el artículo 5º de la citada Ley Estatal se harán exigibles simultáneamente con la expedición del documento o realización del acto gravado, es decir, con la expedición del acto de autorización administrativa de ocupación del territorio y por constituir dicha tasa una renta del Estado según se interpreta del contenido de los artículos 2º y 7º de la Ley de Timbre Fiscal, el producto de la misma, de conformidad con lo establecido en el artículo 8º *eiusdem* y de la Ley Orgánica de Hacienda del Estado -artículo 34- y en aplicación de las técnicas de interpretación legislativa -artículo 4º del Código Civil venezolano-, debe ser entregado directamente por el deudor o contribuyente a la Oficina de Tesorería del Estado Zulia.

Sin otro particular a que hacer referencia, se despide.

Atentamente,

Dr. Nestor Luis Rincón Fuenmayor

**Consultor Jurídico de la
Gobernación del Estado Zulia**