



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO  
VICERRECTORADO ACADÉMICO  
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO  
ÁREA DE DERECHO  
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**TRABAJO ESPECIAL DE GRADO**

**LOS TRIBUTOS DERIVADOS DEL APROVECHAMIENTO DE  
MINERALES NO METÁLICOS Y LA ILEGALIDAD DE SU COBRO  
DENTRO DE LAS POLIGONALES URBANAS EN VENEZUELA.  
UN CASO DE ESTUDIO: LA LEY DE MINERALES NO METÁLICOS DEL  
ESTADO LARA**

Presentado por:

**Patricia Vargas Sequera**

Para Optar al Título de  
Especialista de Derecho Administrativo

Tutor:

**Emilio J. Urbina Mendoza**

Barquisimeto, Febrero de 2017



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO  
VICERRECTORADO ACADÉMICO  
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO  
ÁREA DE DERECHO  
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**APROBACIÓN DEL TUTOR**

Por la presente hago constar que he leído el Trabajo Especial de Grado, presentado por la ciudadana Patricia Vargas Sequera, titular de la Cédula de Identidad número 11.599.538, para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título definitivo es “Los Tributos derivados del aprovechamiento de Minerales No Metálicos y la ilegalidad de su cobro dentro de las Poligonales Urbanas en Venezuela. Un caso de estudio: La Ley de Minerales No Metálicos del estado Lara”; y manifiesto que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la ciudad de Caracas a los veintidós (22) días del mes de febrero de 2017.

---

Emilio José Urbina Mendoza  
CI. 12.856.989



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO  
VICERRECTORADO ACADÉMICO  
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO  
ÁREA DE DERECHO  
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LOS TRIBUTOS DERIVADOS DEL APROVECHAMIENTO DE  
MINERALES NO METÁLICOS Y LA ILEGALIDAD DE SU COBRO  
DENTRO DE LAS POLIGONALES URBANAS EN VENEZUELA. UN  
CASO DE ESTUDIO: LA LEY DE MINERALES NO METÁLICOS DEL  
ESTADO LARA.**

**Autor:** Patricia Vargas Sequera.  
**Asesor:** Emilio J. Urbina Mendoza  
**Fecha:** Febrero 2017.

**RESUMEN**

En los últimos dos lustros, a raíz de las disminuciones de los ingresos fiscales propios de las Entidades Federales y los Municipios; se ha optado por ensayar novedosas formas de exacción tributaria. Una de éstas implica la extensión del concepto de “contribuyente” para todo aquel que realice actividades de excavación o remoción de tierra como consecuencia lógica de la actividad propia de la construcción o edificación, aplicándose, de forma ilegal, la calificación de “minero eventual” sin importar si la obra se encuentra dentro de las poligonales urbanas definidas por los Municipios en sus instrumentos de planificación y ordenación urbanística. Su calificación como contribuyente del tributo en cuestión implica el ejercicio de la minería, éste último, totalmente prohibido por la legislación vigente dentro de las poligonales urbanas, razón por la cual, es necesario abordar esta patología de la práctica administrativo-tributaria en franca confrontación con el régimen jurídico-urbanístico nacional y municipal vigente en Venezuela.

Descriptores: Minerales no metálicos, poligonales urbanas, minería, actividad de la construcción.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>EL APROVECHAMIENTO DE MINERALES NO METÁLICOS COMO HECHO IMPONIBLE: GÉNESIS DE UN CONFLICTO.....</b>	<b>11</b>
DEFINICIÓN Y DETERMINACIÓN POR LA LEGISLACIÓN TRIBUTARIA COMO HECHO IMPONIBLE.....	11
<i>El cobro (exacción) del tributo de aprovechamiento de minerales no         metálicos. ....</i>	<i>13</i>
<i>El aprovechamiento de los minerales no metálicos en la legislación         tributaria del estado Lara. ....</i>	<i>15</i>
<i>Alícuotas y formas de liquidación. ....</i>	<i>21</i>
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS MINERALES NO METÁLICOS EN VENEZUELA. ....</b>	<b>24</b>
HISTORICIDAD CONSTITUCIONAL.....	24
<i>Explotación delegada a las entidades federales: 1989-1999. ....</i>	<i>25</i>
EXPLOTACIÓN Y COMPETENCIA CONSTITUCIONAL PROPIAS DE LAS ENTIDADES FEDERALES: 2000-ACTUALIDAD.....	30

### **CAPÍTULO III**

<b>LA INCOMPATIBILIDAD DEL COBRO DEL TRIBUTO SOBRE APROVECHAMIENTO DE MINERALES NO METÁLICOS Y EL RÉGIMEN JURÍDICO-URBANÍSTICO VIGENTE.....</b>	<b>36</b>
LA VERIFICACIÓN ECONÓMICA DEL HECHO IMPONIBLE SEGÚN SU PECULIAR TIPOLOGÍA.....	36
LA PROHIBICIÓN LEGAL DEL EJERCICIO DE TODA ACTIVIDAD MINERA DENTRO DE LAS POLIGONALES URBANAS EN VENEZUELA. EL CASO DEL ÁREA URBANA DEL MUNICIPIO IRIBARREN DEL ESTADO LARA. ....	41
<i>Prohibiciones en la normativa urbanística nacional y municipal vigente. ....</i>	<i>43</i>
<i>Las prohibiciones de actividad minera en las zonas urbanas en la legislación minera nacional y estatal.....</i>	<i>46</i>
LA EXCAVACIÓN Y REMOCIÓN DE TIERRA DENTRO DE LAS POLIGONALES URBANAS COMO ACTIVIDAD DE CONSTRUCCIÓN Y NO DE NATURALEZA MINERA. ....	49
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. ....</b>	<b>53</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS. ....</b>	<b>57</b>

## **Introducción**

La crisis financiera global del bienio 2008-2009 trajo consigo una disminución efectiva del consumo petrolero por las economías industrializadas. Los Estados Unidos, la Unión Europea y las naciones emergentes del grupo “BRIC”, encontraron fuertes sacudidas en sus mercados lo que conllevó al deterioro económico y por consiguiente menores requerimientos en las importaciones de materias primas donde sobresale el petróleo. El precio de éste último sufrió un desplome frente a sus récords históricos obtenidos durante 2008, hasta el punto de generar alarma entre los países exportadores del aceite mineral.

En Venezuela la disminución del consumo petrolero de nuestros principales mercados se tradujeron en una merma considerable de ingresos fiscales, hasta el punto que, por primera vez en catorce años de gobierno de la Administración del fallecido Presidente Hugo Chávez (1999-2013), se recurrió al mecanismo masivo de endeudamiento externo así como la reducción del gasto público no esencial, según lo determinado en el Decreto Presidencial n° 6.649, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, de fecha 25 de marzo de 2009. En la actual Administración Maduro (2013-2017), la crisis fiscal se ha agudizado, hasta el punto de transformarse en lo que pudo ser una coyuntura de precios bajos en 2009, en un estancamiento estructural de los precios del petróleo, pronunciado desde 2014 con apenas una leve recuperación durante el último trimestre de 2016.

La disminución de recursos para hacer frente al cada vez más costoso aparato público se trasladó a los mecanismos constitucionales de financiamiento de los estados y municipios a través de la histórica transferencia mejor conocida como *Situado Constitucional*.

Inmediatamente el sector público se vio en la necesidad de revisar toda iniciativa que se tradujera en el incremento de la recaudación de los pocos tipos tributarios permitidos a los estados y municipios. Esta suerte de “salvavidas fiscal”, lamentablemente, no se encuentra repartida en forma equitativa. Las Gobernaciones, por la peculiar arquitectura constitucional desde 1864, como lo reseña Brewer-Carías (1996), sólo encuentran recursos por vía del situado constitucional en casi su totalidad y algunos otros tributos de menor cuantía o consideración económica sobre los cuales se llega al abuso hasta desnaturalizarlo. En igual forma, comparten esta suerte de capitis diminutio financiera el Distrito Metropolitano (Art. 171 CRBV 1999), los Territorios Federales (Art. 16, párrafo único CRBV 1999) y el Distrito Capital (Art. 18 CRBV 1999).

De esta manera, ante la incapacidad para alimentar la frondosa burocracia estatal y los innumerables gastos públicos, se establecieron algunas reformas en las leyes estatales reguladoras de tributos como fue el caso del Distrito Capital (Ley sobre el Régimen, Administración y Aprovechamiento de Minerales No Metálicos del Distrito Capital, G.O. n° 39.868 del 22 de febrero de 2012), los estados Carabobo (Ley de Minerales No Metálicos del Estado Carabobo, publicado en Gaceta del Estado Carabobo Extraordinaria n° 3.827 del 19 de diciembre de 2011), Portuguesa (Ley sobre Minerales no Metálicos del Estado Portuguesa, publicado en Gaceta del Estado Portuguesa Extraordinaria n° 62 del 30 de septiembre de 2009), Aragua (Ley de Aprovechamiento Racional de Minerales no Metálicos del Estado Aragua, publicado en Gaceta del Estado Aragua, Extraordinaria n° 5.075 del 16 de noviembre de 2010); y por supuesto, el estado Lara.

De todas sobresale el llamado impuesto por aprovechamiento de los minerales no metálicos, que si bien luce de menor relevancia frente al peso del situado constitucional, puede implicar hasta la segunda más importante fuente de ingresos para una entidad federal en aquellos estados donde la explotación de yacimientos no

metálicos es abundante. Es el caso prototípico del estado Lara, cuya Ley de Minerales no Metálicos del Estado Lara (Gaceta Oficial del Estado Lara n° 12.513 del 1 de julio de 2009) determinó aspectos tributarios que iniciaron debates entre los sectores económicos afectados. Inclusive dentro de esta entidad federal, el ente tributario encargado de la administración de los mismos (Servicio Autónomo de Administración Tributaria del Estado Lara – SAATEL) emitió Resolución n° 00007 donde simplifican los trámites administrativos para las empresas constructoras en Lara (Publicada en Gaceta del Estado Lara n° 12.007 del 11 de marzo de 2009) y deban pagar el tributo.

Durante el año 2011, se procedió a cobrar este tributo en el estado Lara, a todo aquel que ejerciera, dentro de la poligonal urbana de la ciudad de Barquisimeto, el impuesto derivado del aprovechamiento de los minerales no metálicos. Esto quiere decir, que un constructor, en las etapas iniciales de cualquier obra relativa a la edificación o urbanización, según sea la modalidad aplicada y reconocida por la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística; debe cancelar a la administración tributaria del estado Lara, el tributo propio del aprovechamiento de minerales no metálicos, calificándose de esta manera a un constructor que se encuentre realizando los correspondientes movimientos de tierra, la categoría de “minero eventual”.

Esta acción llevada a cabo por la Gobernación del estado Lara, ha traído consigo problemas donde al terminar de calificarse al constructor como “minero eventual”, posteriormente, el Ministerio del Ambiente, procede a realizar las correspondientes multas por cuanto, dentro de los límites urbanos “No puede ejercerse la minería”. Esta situación ha contribuido en buena parte a la contracción de la actividad urbanizadora, por los peligros que conlleva por un lado un ente público estatal calificar de minero a un constructor, y posteriormente, luego de cobrado el tributo, la República proceda a multarlo por el ejercicio ilegal de la minería en centro poblado.

Dicha contradicción ha quedado plasmada en los enfrentamientos escenificados por la Gobernación de Lara con el Ejecutivo Nacional, específicamente, el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, inclusive, con el devenido nombre de Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo y Aguas (2016) (en adelante MINEA). Es por ello que urge, y aprovecharemos el espacio académico del postgrado, para trabajar en la búsqueda de soluciones que impliquen la aplicación de este peculiar tributo sin que ello conlleve al menoscabo de la potestad tributaria constitucionalmente contemplada para las entidades federales.

Toda revisión tributaria, por más controversial que resultare a primera vista, pasa necesariamente por el estudio del hecho imponible que genera el tributo. Sin detenernos en los pormenores y anclajes que la teoría general del derecho tributario ha perfilado para precisar un hecho imponible, debemos partir que el mismo es un *hecho jurídico o presupuesto legal del tributo*, como afirmó Jarach (1983). Entre sus rasgos, como bien lo afirma la doctrina más autorizada en tributación, se encuentra su *naturaleza exclusivamente económica*, es decir, que los supuestos pechados por el legislador tributario como hecho fáctico para exigir una exacción, *siempre es de carácter económico*.

En nuestro caso, como ha previsto buena parte de la legislación estatal a la que hicimos referencia, en específico a la Ley de Minerales No Metálicos del estado Lara (en adelante LMNEL 2009) el hecho imponible que pudiera generar controversias es el llamado *aprovechamiento de minerales no metálicos*. Haciendo la revisión al compendio normativo aludido, se puede colegir que la redacción es lo suficientemente clara como para evitar equívocos. El sujeto activo del tributo ha determinado, en su poder de ponderación tributaria, que el *ejercicio de la actividad minera* (en sus diferentes fases y siempre que su objeto sea el listado de minerales catalogados por ley como no metálicos ni preciosos) será causante de tasas administrativas por autorizaciones y trámites, así como el tributo en sí producto de la

actividad minera, preponderantemente, el *impuesto de explotación* con sus alícuotas previstas para cada tipo mineral no metálico extraído.

La revisión al articulado de las leyes estatales supra identificadas, no suponen la constatación de violación alguna al principio de reserva legal contemplado en el artículo 317 de la Constitución de 1999 y 3.1 del Código Orgánico Tributario, ni mucho menos excesos en la razonabilidad tributaria de la obligación para la colaboración del gasto público. En las leyes estatales señaladas se encuentra la tipificación sobre lo que implica “aprovechamiento” de los minerales no metálicos. En términos referenciales, los textos no sólo pechan el concepto de aprovechar, explorar, explotar, almacenar, procesar, transportar, comercializar o administrar este tipo de minerales, sino, la actividad minera en sí misma. Buena parte de estos verbos responden al compendio de actividades que el Derecho minero ha configurado como el *ciclo de la minería venezolana*, explicados por González Berti (1981) y Elsa Amorer (1991).

En segundo término, precisado lo que corresponde sobre qué implica el término “aprovechar”, se requiere de una segunda verificación que no es más que definir a qué se hace referencia cuando se identifica la minería no metálica. Para estos efectos, los legisladores estatales han optado por la técnica de la lista taxativa de minerales no metálicos<sup>1</sup>. Dentro de éstos casi siempre se ubican los materiales propios de uso común en la actividad urbanizadora. Sin embargo, muy a pesar del uso generalizado e indispensable para el promotor o constructor, una situación es el empleo de estos minerales para la edificación y otra es la explotación con fines comerciales, es decir, la minería como actividad específica.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, el artículo 4 de la Ley de Minerales no Metálicos del estado Lara establece que son tales: “(...) las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie que no sean preciosas, mármol, pórfido, caolín, arena, pizarra, arcilla, caliza, yeso, puzolana, sustancias terrosas, gravas, cantos rodados, arena cuarzosa (arena silicea), lutitas, filitas (lajas) y cualquier otro mineral clasificado no metálico y que no sea reservado al Poder Público Nacional (...)”.

En los últimos meses, se ha verificado en varias entidades federales de las señaladas, y más especialmente el estado Lara, el cobro del tributo aludido a promotores inmobiliarios y constructores que vienen ejecutando obras dentro de las *poligonales urbanas* formalmente sancionadas por los Concejos Municipales en sus respectivas Ordenanzas, sea éstas que aprueben un Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL) o las clásicas de Zonificación. En el peor de los casos, las administraciones tributarias estatales exigen que se apeguen a los procedimientos de las leyes aludidas para que puedan adquirir las “autorizaciones mineras” y por ende puedan continuar ejecutando el urbanismo o el proyecto de edificación. De lo contrario, se ordenan sendas paralizaciones e inexplicables multas. Así, las administraciones tributarias estatales no sólo le imponen al constructor urbano como “contribuyente” sino que lo inviste de acreedor de unos supuestos derechos mineros dentro de poligonales urbanas. Al calificar la remoción del suelo para la colocación de las bases de un urbanismo o edificación, como actividad de extracción de minerales no metálicos, se generan una suerte de consecuencias jurídicas incongruentes con el régimen jurídico-urbanístico vigente.

En primer lugar, se le ubica al constructor como un actor en ejercicio de la minería, cuando en sí, la actividad minera y de construcción poseen fronteras técnicas muy bien delimitadas.

En segundo lugar, “explotación” de minerales posee una connotación clara en la legislación minera venezolana nacional, que dista mucho del quehacer propio de la construcción civil.

En tercer lugar, el cobro del impuesto por explotación a un constructor dentro del área urbana, considerada como *minería* conlleva a una funesta suerte de sanciones futuras al constructor, ejecutadas por el Ministerio del Poder Popular para el

Ambiente y la Guardería Ambiental por cuanto *está prohibido el ejercicio de la minería dentro de las poligonales urbanas* (Art. 16 del Decreto n° 295 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Minas). Esto conllevaría a la lógica imposición de sanciones pecuniarias que paralizarían a la misma actividad de la construcción.

Es por ello que a primera vista resulta controversial la aplicación de este hecho imponible para actividades disímiles entre sí. Tanto la minería como la construcción las separa diferencias técnicas y jurídicas que es necesario detenerse para evitar la confusión que viene arrastrando desde mediados de 2009 a algunas entidades federales.

La minería, dentro del régimen jurídico venezolano vigente, se entiende como una actividad compleja, de etapas complementarias sin las cuales no pudiera desarrollarse la explotación. Modernamente, en nuestro país, desde 1945 (Ley de Minas de 1945), la minería se ha dividido fundamentalmente en dos fases emblemáticas de su quehacer: *la exploración y la explotación*. En el decreto-ley de minas vigente, esta bipartición se mantiene inalterada, hasta el punto, de considerar a ambas formas de materialización minera como las fundamentales y el resto de forma accesorio.

Establece el artículo 1 del citado decreto-ley:

Esta Ley tiene por objeto regular lo referente a las minas y a los minerales existentes en el territorio nacional, cualquiera que sea su origen o presentación, incluida su **exploración** y **explotación**, así como el beneficio, almacenamiento, tenencia, circulación, transporte y comercialización, interna o externa, de las sustancias extraídas salvo lo dispuesto en otras leyes (negritas nuestras)

Sobre este dispositivo, rector a nivel nacional de la minería, se fundamenta lo argumentado en párrafos anteriores sobre la primacía de la exploración y explotación como esencia de la actividad minera. El resto de acciones (tenencia, almacenamiento, transporte, etc.) funge como complemento para el ejercicio cabal de la misma. Buena parte de este esquema es seguido por las legislaciones estatales aludidas, más sin embargo, las Administraciones estatales tributarias tienden a desfigurarla y hacerlas extensivas a otras actividades económicas como la construcción.

En este punto no queda lugar a dudas sobre algunas preocupaciones que ha señalado la doctrina más calificada en relación a la unidireccionalidad de las actividades de exploración: *la explotación mineral*. Es inconcebible -apunta el profesor González Berti (1981)- que se emprenda una explotación seria de minerales sin previamente no se ha dado los pasos de la exploración (P. 293).

Y la exploración, se encuentra suficientemente regulada en las legislaciones a las que tantas veces hemos aludido, hasta el punto de identificar subactividades propias de aquélla. Por ejemplo se precisan técnicas de exploración para “reconocer un terreno” como puede ser el cateo y calicata, todo esto para calcular en sus pesquisas la futura rentabilidad, suficiencia, seguridad, aprovechabilidad y utilidad entre otros indicios técnicos que conforman una mina.

Así que, desde la lógica conceptual hilvanada, un constructor dentro de una poligonal urbana si realiza movimientos de tierra y otras mensuras propias para el asentamiento de bases sólidas para la obra o la colocación de futuros servicios públicos; no puede bajo ningún esquema lógico equipararse a ningún aspecto de la exploración de minerales no metálicos, ya que “construir”, según el DRAE (2001) implica *fabricar, edificar, hacer de nueva planta una obra de arquitectura o ingeniería, un monumento o en general cualquier obra pública*.

El segundo concepto propio de la minería, la *explotación*, se equipara sencillamente a la extracción del mineral, sea de carácter permanente, eventual o temporal y artesanal. La explotación, como indica González Berti (1981) es la parte *fundamental de la industria minera* encaminada por un conjunto de operaciones técnicas que permiten el aprovechamiento de los minerales económicamente. Sobre la explotación, la legislación patria exige una única forma para su ejercicio permanente, mejor conocida como la *concesión minera*. Una de las características que revisten a la explotación es el carácter de interés público, es decir, como lo señalaría la extinta Corte Suprema de Justicia, “*el derecho que obtiene un concesionario para explotar una mina es de ejercicio obligatorio*” (CSJ/SPA sentencia de fecha 21.12.1967).

De esta forma, el carácter obligatorio del ejercicio minero, el sistema especialísimo autorizatorio y el ánimo de lucro, hacen de la explotación minera una actividad técnica con amplias regulaciones y restricciones que se diferencian ampliamente de la construcción y sus actividades conexas. Es por ello que desde un principio, en lo concerniente a la tipificación legal del constructor como sujeto pasivo del impuesto de explotación como ha querido imponer algunas Administraciones Tributarias Estadales, no dejan de aparecer sendas contradicciones que impropiamente llevan a equívocos jurídicos con fuertes perjuicios patrimoniales para ambas partes, por un lado la Hacienda estatal, porque implica una devolución con intereses de aquello que fue mal cobrado o no debía hacerse, y para el particular-constructor, porque extrajo recursos de su patrimonio que pudieron haber sido invertidos en la obra y no devaluados con la inflación galopante que actualmente cubre al sector de la construcción.

Sobre las evidentes e indiscutibles diferencias epistemológicas entre lo que implica construir o edificar y la exploración o explotación minera, haremos referencia a lo largo del presente estudio para establecer las fronteras jurídicas sobre las cuales se

deben excluir a los constructores dentro de las poligonales urbanas, según el profesor Grimaldi (1994) de una eventual o evidente calificación como contribuyente del aprovechamiento de minerales no metálicos. Es por estas razones que desde un primer ángulo, resulten incompatibles la minería y sus actividades con la construcción y sus derivados, siendo éstas últimas, pilar fundamental de la materialización de las ciudades bajo la connotación que Corrado Beguinot le confería a la ciudad de piedra, reseñado por Hernández (2010).

Además, de aceptar dogmáticamente esta noción donde un constructor realiza movimientos de tierra y excavaciones implica actividad minera, entonces debería pechase a todos los ciudadanos que dentro de una poligonal urbana realizan perforaciones para construir piscinas, pozos, hidroneumáticos o sencillamente para todo aquel que desee realizar reparaciones o ampliaciones a su inmueble.

Verificada estas ideas preliminares, necesarias para la comprensión de una temática que pudiera lucir a simple vista sin mayores problemas jurídicos, dividiremos nuestro trabajo de grado en tres capítulos. El Capítulo Primero lo dedicaremos al tema del aprovechamiento de minerales no metálicos como hecho imponible, es decir, abordaremos desde la perspectiva jurídico-tributaria lo que implica enmarcar estas actividades dentro de la tributación. El Capítulo Segundo se aboca íntegramente al estudio del régimen constitucional de los minerales no metálicos en Venezuela. Su análisis deviene de la peculiar forma de distribución de las competencias constitucionales en razón del modelo federal sui generis experimentado en nuestro país desde 1811.

El tercer capítulo dedica al estudio de lo convocado en este trabajo de grado, como es la incompatibilidad del cobro del tributo sobre el aprovechamiento de minerales no metálicos dentro de las poligonales urbanas, en vista de la evidente prohibición prevista en el régimen jurídico-urbanístico venezolano.

## Capítulo I

### EL APROVECHAMIENTO DE MINERALES NO METÁLICOS COMO HECHO IMPONIBLE: GÉNESIS DE UN CONFLICTO

#### **Definición y determinación por la legislación tributaria como Hecho Imponible**

Ya lo afirmamos en la introducción. Toda revisión a la actividad tributaria desplegada por la Administración, necesariamente debe partir por el estudio del hecho imponible que genera el tributo. Sin entrar a revisar los pormenores que la teoría general del derecho tributario ha determinado para abordar el hecho imponible, debemos partir por entender a este último como *el hecho jurídico o presupuesto legal del tributo*. Entre sus peculiaridades, como bien lo ha afirmado Dino Jarach (1983), se encuentra su naturaleza exclusivamente económica, es decir, que los supuestos pechados por el legislador tributario como “hecho fáctico” para exigir una exacción, **siempre es de carácter económico**.

En nuestro caso, como ha previsto la legislación estatal, el hecho imponible controversial que funge de eje gravitatorio del presente trabajo de grado, es el llamado “aprovechamiento de minerales no metálicos”. En este punto, se puede colegir que es suficientemente clara su redacción y tenor. El sujeto activo del tributo ha establecido, en su poder de ponderación tributaria, que el **ejercicio de la actividad minera** (en sus diferentes fases) siempre que su objeto sea la lista de minerales catalogados por ley como “no metálicos ni preciosos”, será causante de dos tipologías de tributos como se puede colegir de la ley que sirve de fuente y tipicidad (LMNEL).

En primer lugar, o mejor dicho, el primer tributo previsto en la citada ley estatal tributaria, es la **tasa por la inspección anual, medición de la explotación minera y la verificación de la adecuación del plan minero presentado (Art. 88 LMNEL)**.

El segundo tributo que se deriva del aprovechamiento de minerales no metálicos es el **Impuesto de explotación (Art. 89 LMNEL)**, cuyas alícuotas están previstas según el tipo de mineral no metálico explotado.

Fuera de estos dos tipos de tributos, cualquier otra exacción por el mismo concepto sería ilegal e inconstitucional por carecer de base legal a tal fin (Art. 317 CRBV y Art. 3 del COT: 2014). Como bien ha determinado de forma pacífica la jurisprudencia constitucional y tributaria venezolana, no puede crearse un tributo vía actividad administrativa por muy precisa o pertinente que se encuentre con el principio de la sostenibilidad de las cargas públicas (TSJ/SPA, n° 1002, de fecha 05.08.2004: Caso DHL Fletes Aéreos Vs. MTC), sino por ley formal aprobada según los procedimientos constitucionales previstos para su calificación.

Por otra parte, dicho texto legal creador del tributo no puede establecer impuestos, tasas o contribuciones a los sujetos pasivos de aquéllos que absorba por parte del Estado una parte sustancial del patrimonio del obligado, excediéndose en la razonable posibilidad de colaborar al gasto público (TSJ/Sala Constitucional, n° 3.571, de fecha 06.12.2005: Caso Impugnación de la Ley del IVA y n° 2.152 de fecha 14.11.2007: Caso Impugnación Ley Orgánica de Telecomunicaciones). Es la legalidad tributaria una de las garantías de seguridad jurídica para potenciales sujetos pasivos de la obligación tributaria (límite formal a la imposición) (TSJ/SPA, n° 56 de fecha 18.01.2006: Caso Colegio Venezolano de Agentes de la Propiedad Industrial y n° 962 de fecha 13.08.2008: Caso Consorcio Precowayss).

En el caso que nos ocupa, los principales problemas se han verificado en la calificación de ciertas personas jurídicas, que por su naturaleza, no pueden ser considerados sujetos pasivos del Impuesto de Explotación previsto en el artículo 89 de la LMNEL.

*El cobro (exacción) del tributo de aprovechamiento de minerales no metálicos.*

Analizando la LMNEL, y verificando algunos casos ocurridos entre el bienio 2010-2012, algunas obras dentro de la ciudad de Barquisimeto han sido objeto del impuesto de explotación por aprovechamiento de minerales no metálicos. Supongamos que en el corazón de la poligonal urbana determinada legalmente para dicha urbe en su Ordenanza del Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL) (publicada en Gaceta Municipal nº 1.803 de fecha 28.08.2003), proceda una paralización de obra hasta que el promotor o constructor efectúe la Declaración Jurada del Impuesto por Aprovechamiento de Minerales No metálicos del Estado Lara, obligándose a cancelar el importe del tributo sumado la multa e intereses moratorios.

Este caso lo denominaremos "supuesto A", el cual, se ha venido repitiendo a otros constructores que se encuentran desarrollando urbanismos y edificaciones dentro de la poligonal urbana de la ciudad de Barquisimeto. La Administración Tributaria Estadal los ha calificado como "Sujetos Pasivos", que explotan Minerales No Metálicos. En pocas palabras, el Fisco del estado Lara no sólo le impone la cualidad al constructor urbano de "contribuyente", sino, que lo inviste como acreedor de derechos mineros dentro de una poligonal urbana.

Así, SAATEL ha calificado la remoción del suelo para la colocación de las bases para el urbanismo o edificación, como actividad de extracción de minerales no

metálicos, y por ende, de aprovechamiento del mismo. Esta situación genera una suerte de consecuencias jurídicas para el constructor calificado como tal.

- Primero, se le ubica como un actor en ejercicio de la minería, cuando en sí, la actividad minera y de construcción poseen fronteras técnicas muy bien delimitadas.
- Segundo, “explotación” de minerales posee una connotación clara en la legislación venezolana nacional, inclusive, en la propia LMNEL, que dista mucho del quehacer de la construcción.
- Tercero, el cobro del impuesto de explotación a un constructor dentro del área urbana, considerada por SAATEL como minería la remoción lógica y necesaria de la tierra para el asentamiento de las bases de las edificaciones; pudiera conllevar a futuras sanciones al constructor por el Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo y Aguas por **cuanto está prohibido el ejercicio de la minería dentro de las poligonales urbanas** (Art. 16 Decreto n° 295 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Minas y Art. 21 LMNEL). Esto haría acreedor al constructor de sanciones de naturaleza pecuniaria que conllevaría a la paralización misma de la actividad de la construcción en las ciudades que se encuentran dentro de la entidad federal larense.

Es por tal razón que nos obliga a detenernos en la configuración legal del Hecho Imponible de “Aprovechamiento de Minerales No Metálicos”, generador del Impuesto de Explotación previsto en la LMNEL. Su cabal estudio nos permitirá la construcción argumental por la cual jurídicamente el constructor dentro de una poligonal urbana no puede ser objeto de dicho impuesto, así como, de cualquier otra aplicación de calificativos que no distingan las actividades de desarrollo urbano y de construcción con la esencia de la minería.

*El aprovechamiento de los minerales no metálicos en la legislación tributaria del estado Lara.*

Como bien se explicó, un impuesto necesaria e imprescindiblemente debe ser creado por el legislador formal, aunque en los últimos años, en razón de la exacerbación de las potestades presidenciales, los Jefes de Estado han venido dictando Decretos-Leyes que crean, modifican o suprimen tributos. En el caso de autos, la Ley de Minerales No Metálicos del Estado Lara (LMNEL), ha previsto el **Hecho Imponible** de *Aprovechamiento* de estos Minerales en el artículo 1°:

La presente Ley tiene por objeto establecer y promover el régimen y aprovechamiento de los minerales no metálicos existentes en el Estado Lara, no reservados al Poder Público Nacional de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, propugnando el desarrollo sustentable de la región y la protección del medio ambiente.

A los efectos de esta Ley se entenderá por **aprovechamiento de minerales no metálicos, las actividades para la exploración, explotación, almacenamiento, procesamiento, transporte, comercialización y administración de los mismos** (Negrillas nuestras)

El texto de la LMNMEL tipifica un hecho imponible claramente precisado, como es **aprovechar minerales no metálicos dentro de la jurisdicción del estado Lara**, con el objeto no sólo de reglamentar esta hipótesis, sino, para promover la actividad minera. En el único aparte del artículo sub-examine, el legislador estatal define por aprovechamiento de minerales no metálicos toda actividad de:

- Exploración,
- Explotación,
- Almacenamiento,
- Procesamiento,
- Transporte,
- Comercialización,
- Administración.

En sí el hecho imponible de “aprovechar minerales no metálicos” se materializa en la concreción de siete (07) actividades específicas, que fuera de ellas, implicarían otra hipótesis diferenciada a la prevista por el legislador. Según las disposiciones del llamado “Derecho minero”, como lo menciona González Berti (1981) y Elsa Amorer (1991), los verbos rectores anteriormente señalados conforman el ciclo de la minería previsto en la legislación venezolana.

Ahora bien, el tema de la precisión del hecho imponible objeto de este trabajo especial de grado calificado como de “aprovechamiento de minerales no metálicos”, no entra dentro de aquellos tributos que son definidos en un primer procedimiento de calificación normativa. Requiere así de una segunda y complementaria calificación, que no es más que definir a qué se hace referencia cuando se identifica la minería no metálica.

El artículo 4° de la LMNEL enfatiza una suerte de catálogo enunciativo, al identificar como mineral no metálico regulados por la Ley:

las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie que no sean preciosas, mármol, pórfido, caolín, arena, pizarra, arcilla, caliza, yeso,

puzolana, sustancias terrosas, gravas, cantos rodados, arena cuarzosa (arena silíceas), lutitas, filitas (lajas) y cualquier otro mineral clasificado como no metálico y que no sea reservado al Poder Público Nacional

El legislador tributario estatal identifica en primer término las llamadas piedras de construcción y de adorno, así como, una suerte de minerales de uso común en la actividad urbanística. Sin embargo, muy a pesar del uso generalizado e indispensable para el promotor o constructor, una situación es el uso de estos minerales para la edificación y otra es la explotación con fines comerciales, es decir, la minería como actividad específica que genera lucro producto de una actividad legalmente mercantil.

En relación a las diferencias técnicas y jurídicas que conlleva por un lado la construcción y por el otro la minería, es necesario detenerse en los conceptos que tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial se ha tejido entorno al último de aquéllos.

La minería, dentro del régimen jurídico venezolano, se entiende como una actividad compleja, de etapas complementarias sin las cuales no pudiera desarrollarse la explotación. En la legislación venezolana, modernamente desde 1945<sup>2</sup>, se ha dividido fundamentalmente en dos las fases más emblemáticas del quehacer minero: la *exploración* y la *explotación*. En el Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Minas Vigente (1999), esta bipartición se mantiene inalterada, hasta el punto, de considerar a ambas formas de materialización minera como las fundamentales y el resto de forma accesoria, como bien lo explicamos en la introducción al analizar el artículo 1 del citado Decreto-Ley (vid supra, pág. 7).

---

<sup>2</sup> Publicada en Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela, Extraordinario, n° 121 del 18.01.1945.

Sobre el dispositivo, se fundamenta lo argumentado en párrafos anteriores en lo relativo a la primacía de la exploración y explotación como esencia de lo que se conoce como minería. El resto de acciones (tenencia, almacenamiento, transporte, etc.) funge como complemento para el ejercicio cabal de aquélla. La LMNEL sigue este esquema de división<sup>3</sup>, llegando a definir cada una de las fases a los fines de facilitar a la Administración Tributaria estatal todos los elementos en la determinación de las obligaciones derivadas de las relaciones tributarias propias de los tributos por aprovechamiento de minerales no metálicos.

Sobre la **exploración**, la propia LMNEL (Art. 25) me la define como:

A los efectos de la presente Ley, la exploración minera es la fase donde se efectúan todos *los trabajos preliminares y preparatorios para la explotación de los minerales no metálicos*, la cual consiste en el reconocimiento del terreno, practicado con medios técnicos apropiados, tales como cateo y calicata, a fin de comprobar la existencia de los minerales no metálicos regulados por esta Ley, sin que para ello se realicen actividades de explotación del mineral (Cursivas nuestras)

El legislador tributario estatal especifica muy bien a qué se refiere la exploración de mineral no metálico, como trabajos preliminares y preparatorios para la explotación. En este punto no queda lugar a dudas sobre algunas preocupaciones que ha señalado la doctrina sobre la unidireccionalidad de las actividades de exploración: *la explotación mineral*. Es inconcebible -apunta el profesor González Berti (1981)-

---

<sup>3</sup> Si revisamos la organización de la ley estatal, encontramos: Título III: “De las Actividades para el Aprovechamiento de Minerales No Metálicos”, subdivide en el Capítulo II: “De la Exploración Minera” (artículos 25 al 33) y el Capítulo III: “De la Explotación Minera Permanente” (artículos 34 al 51).

que se emprenda una explotación seria de minerales si previamente no se ha dado los pasos de la exploración.

Pero el legislador estatal va más allá y dedica su texto para señalar algunas de las subactividades que pueden entenderse como exploración, estableciendo que “reconocer el terreno”, empleando medios técnicos apropiados como “cateo y calicata”, es indicio de que se está explorando para su posterior explotación en el caso de resultar positiva las pesquisas sobre la rentabilidad, suficiencia, seguridad, aprovechabilidad, utilidad y otros elementos técnicos que conforman la mina.

Por razonamiento contrario, entonces, si un constructor dentro de una poligonal urbana realiza movimientos de tierra y otras que son propias para el asentamiento de las bases de la obra o la colocación de los servicios públicos, no puede identificarse en ningún aspecto a la exploración de minerales no metálicos. Sobre las evidentes e indiscutibles diferencias epistemológicas entre lo que implica construir o edificar y la exploración o explotación minera, haremos referencia en las páginas siguientes, para establecer las fronteras que elucidarán los motivos jurídicos para excluir a los constructores dentro de las poligonales urbanas para su calificación como contribuyentes por el aprovechamiento de los minerales no metálicos dentro del estado Lara.

La segunda fase en la actividad minera clásica venezolana, es la **explotación**. Siguiendo el esquema técnico que nos trae la LMNEL, la explotación también ha sido conceptualizada en el tenor instrumental, ya que, el impuesto que se genera en la LMNEL es sobre la explotación como actividad incluida dentro del omnicompreensivo concepto de “Aprovechamiento de Minerales No Metálicos”. Según la LMNMEL (Art. 34), explotación es:

Para los efectos de esta Ley, la explotación minera permanente constituye la etapa donde **se realiza la extracción de los minerales no metálicos**, mediante el empleo de equipos especiales y con las técnicas que sean aplicables a cada mineral (negrillas nuestras)

Según el dispositivo bajo análisis, explotación se equipara a extracción del mineral con fines comerciales. Es importante acotar que la explotación minera en la LMNEL se divide en permanente, eventual (Art. 52) o temporal y artesanal (Art. 55). A su vez, introduce en la definición el tema de las técnicas y los equipos necesarios para cada mineral. Esto indudablemente no deja compás para interpretaciones extensivas sobre lo que debe ser considerado explotación, resaltando, el resultado económico de dichas actividades.

La explotación, como explica González Berti (1981) es **la parte fundamental de la industria minera** encaminada por un conjunto de operaciones técnicas que permiten el aprovechamiento de los minerales económicamente. En relación a la explotación, en la legislación venezolana existe la forma tradicional en que ésta puede realizarse de manera permanente, como es la **concesión minera**. Este carácter obligatorio, el sistema especialísimo de autorización y el ánimo de lucro, hacen de la explotación minera una actividad técnica con amplias regulaciones y restricciones que se diferencian ampliamente de la construcción y sus actividades conexas. Es por ello que desde un principio, en lo concerniente a la tipificación legal del constructor como sujeto pasivo del impuesto de explotación, aparecen sendas contradicciones que impropiamente llevan a equívocos jurídicos que pudieran incursionar dentro del terreno de la inconstitucionalidad.

Así, existen diferencias insalvables entre construir (o urbanizar) y ejercer la minería. Diferencias que son en esencia el objetivo principal del presente trabajo

especial de grado, las que más adelante explicaremos y que impiden la verificación del Hecho Imponible previsto en la LMNEL sobre constructores, urbanizadores, promotores inmobiliarios y otro que efectúe actividades relacionadas a este ramo, con el agravante de su ejercicio dentro de las poligonales urbanas.

De seguir aplicando el criterio de SAATEL de pechar al constructor por los movimientos de tierras y excavaciones, bajo el argumento de "aprovechamiento de minerales no metálicos", estaríamos en la disyuntiva de entablar el mismo tributo hacia toda la población que debe realizar excavaciones dentro de su propiedad, así como, todo aquel que desee realizar reparaciones o ampliaciones a su inmueble dentro de la ciudad de Barquisimeto u otra ciudad del estado Lara. De ser así, habría que imaginarnos la inclemente actividad sancionatoria que se desplegaría contra los particulares urbanizadores, todo, por una calificación de "contribuyente" realizado por la Administración Tributaria del estado Lara.

#### *Alícuotas y formas de liquidación.*

El tercer elemento que configurará posteriormente la relación jurídico-tributaria de este tributo peculiar, es la *alícuota* que se establece a los fines de hacer líquido, determinado y exigible el impuesto. Los dos tributos son: 1) La tasa anual cobrada a los titulares de alguna autorización o concesión para la explotación de minerales no metálicos (Art. 88 LMNEL) (11 U.T. por cada hectárea de terreno de las autorizadas o concedidas para la explotación). 2) El Impuesto de Explotación, cuya alícuota se discrimina según el tipo de mineral extraído (Art. 89 LMNEL) y por cada tonelada del mismo (Arcilla: 0,13 U.T, Arcilla para alfarería: 0,12 U.T., Arena Cuarzosa: 0,13 U.T., Caliza: 0,11 U.T., Gravas y Arena: 0,18 U.T., Lutitas y filitas: 0,18 U.T. y Cantos Rodados: 0,18 U.T.)

Según lo determina el párrafo primero del artículo 89 de la LMNEL, para los demás minerales no previstos en la tabla, la alícuota será de once centésimas de Unidad Tributaria (0,11 U.T.). El aspecto temporal del tributo, vale destacar, el momento donde origina la obligación tributaria el Hecho Imponible de la Explotación, se verifica en el momento de la extracción del mineral (Art. 89 Parágrafo Segundo LMNEL). La Declaración y Liquidación del Impuesto se realizará dentro de los diez (10) días hábiles del mes siguiente a la extracción del mineral (Art. 90 LMNEL). Dentro de la categoría de contribuyentes entran a tributar por igual aquellos que realicen actividades mineras catalogadas como eventuales y temporales, éstas últimas, consideradas por la propia LMNEL de forma objetiva (Art. 19.2 y 52), a todos aquellos que:

...

- a. Por Causa de Utilidad Pública: Tienen por objeto satisfacer necesidades inmediatas de materia prima para obras de utilidad pública.
  
- b. De Mineral Extraído: Tienen por objeto autorizar el aprovechamiento comercial de un mineral ya extraído y depositado o almacenado en terrenos de propiedad pública o privada.
  
- c. Por Actividades de Canalización o Dragado: Las operaciones de limpieza y canalización en los cursos de agua que presenten problemas graves de sedimentación, a fin de restaurar la capacidad hidráulica del cauce y almacenamiento o como resultado de actividades agrícolas ...

Este aspecto encierra una peculiaridad que posteriormente nos detendremos en su análisis, y es el referido al cobro del impuesto señalado en este epígrafe, calificando a

quien por causa de utilidad pública necesita de minerales no metálicos para obras de utilidad pública, como minero eventual o temporal. En este punto pudiera enmarcarse a los constructores y promotores inmobiliarios, ya que, si seguimos el indicativo previsto en el concepto jurídico indeterminado (TSJ/Sala Constitucional, n° 3.742, de fecha 22.12.2003: Caso María Luisa Bracamonte) de “utilidad pública”, la construcción de viviendas se considera de extrema utilidad pública así como los insumos para la construcción de las mismas (Vid. Decreto Presidencial n° 6.072 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Prestacional de Vivienda y Hábitat)<sup>4</sup>.

El otro tipo de construcciones catalogadas de interés público, además de la vivienda, es la infraestructura pública o para uso público (servicios). Quedaría excluido del supuesto previsto en la LMNEL la construcción de edificaciones comerciales, industriales y administrativas, lo cual, desde toda óptica de política tributaria sería un contrasentido porque se pecha aquellas obras que no generan lucro económico de las que realmente pudieran ser excluidos del objeto de tributación.

---

<sup>4</sup> Publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Extraordinario, n° 5.889 de fecha 31.07.2008.

## **Capítulo II**

### **EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS MINERALES NO METÁLICOS EN VENEZUELA**

Hemos desarrollado hasta el momento la peculiaridad del tributo relativo a los minerales no metálicos, y más precisamente, sobre cómo se ha extendido una verificación de un hecho imponible más allá de sus límites conceptuales. Ahora, es necesario esclarecer las bases constitucionales para así precisar los rasgos, fundamentos y límites de este peculiar tributo. Su abordaje se justifica, dado que, no se cuestiona la potestad tributaria de las entidades federales en lo que respecta al tributo derivado de la minería. Muy a pesar de la escasa importancia que Guevara (1998) y Lejarza (1996) le ha atribuido a los estados sobre sus impuestos y la capacidad para crearlos, recaudarlos y cobrarlos; los errores en que puedan incurrir las Administraciones estatales tributarias inciden directamente sobre las actividades económicas en sus territorios, como en efecto, ocurre en los casos que hoy nos detiene para su análisis.

#### **Historicidad constitucional.**

El caso del impuesto a la explotación sobre minerales no metálicos, no puede considerarse una tipología tributaria de reciente data. Al contrario, su implementación a nivel nacional tiene sus orígenes con los procesos de descentralización de principios de los años 90 del siglo XX. En mayor o menor escala, los Fiscos estatales han asumido el cobro de este tributo, primero, como Potestad Tributaria descentralizada bajo el imperio de la Constitución de 1961, y segundo, en la “emergencia” de los nuevos instrumentos de financiación propios de las entidades federales previstos en la Constitución Bolivariana de 1999 (Guevara, 1998).

Ante esta realidad de arquitectura constitucional diversa, separaremos el estudio de la Potestad Tributaria de los estados sobre los Minerales no Metálicos en dos etapas, nítidamente distinguibles por la fuente constitucional que sustentó en su momento el citado poder de las entidades federales.

*Explotación delegada a las entidades federales: 1989-1999.*

La primera etapa se circunscribe a su aparición y diseño histórico de todo tributo sobre Minerales no Metálicos. En Venezuela encuentra su origen en la previsión constitucional del derogado texto del artículo 137 constitucional de 1961, conocido en su momento como la “cláusula de descentralización”. En el citado precepto de la Constitución derogada, todo lo relacionado a la tributación que ocasionare cualquier actividad calificada de *minería*, se circunscribía dentro de las esferas competenciales de la República de Venezuela. En efecto, el artículo 136, numeral 8° de la prenombrada Constitución, establecía:

“(…) Es de la competencia del Poder Nacional:

8° La organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbre fiscal y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserve al Poder Nacional, tales como las de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas; **las de minas e hidrocarburos** y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la ley (...)” (negritas nuestras).

Desde 1945 hasta 1977, tal y como señala el estudio del profesor Bahri Pinto (2008), el Estado venezolano mantuvo una libertad de explotación de los minerales no metálicos, inclusive, estableciendo prácticamente un sistema de tributación sobre la explotación de los mismos casi nula. En 1977, la Administración del Presidente Pérez, mediante Decreto Presidencial n° 2.039 de fecha 15.02.1977<sup>5</sup> se reservaba al Estado venezolano todo lo relativo a la explotación de estos minerales. Una de las consecuencias, apunta Elsa Amorer (1991), fue la imposibilidad de que los particulares pudieran ejercer la exploración libre, por tanto, al establecerse un régimen de concesiones forzosa, la imposición tributaria se hizo más efectiva y por ende más generadora de algunos recursos extras para el Fisco Nacional.

En lo que va desde 1977 hasta 1989, la República de Venezuela establecía el tipo tributario relativo a la explotación de minerales no metálicos. Ésta se circunscribía a una suerte de exiguo impuesto anual, de Un bolívar (Bs.1) anual por cada hectárea otorgada en Concesión, previsto en la propia Ley de Minas de 1945 (Art. 8), cuya vigencia se mantendría hasta la aprobación del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Minas de 1999.

En 1989 cambia ese panorama ante el ambiente jurídico-político a favor de la descentralización, enmarcada dentro de la obra técnica de la extinta COPRE, como señala Brewer-Carías (2004). La cláusula de descentralización del artículo 137 de la Constitución de 1961, establecía que el extinto Congreso Nacional atribuyera materias a los estados y municipios propias del Estado Nacional. Para ello, se sancionó la hoy extinta Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público Nacional a los Estados y

---

<sup>5</sup> Publicado en Gaceta Oficial de la República de Venezuela, n° 31.175 de fecha 15.02.1977.

Municipios (en adelante LODDT)<sup>6</sup>, texto éste que recompuso el mapa competencial de los diferentes entes públicos territoriales en Venezuela, como afirma Urbina (2004).

Una de las innovaciones de la LODDT fue lo relativo a la transferencia de las competencias relacionadas al tema minero. En su artículo 11, numeral 2, se dispuso:

... 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:

(...) Omisis

2º El régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas y demás sustancias terrosas, las salinas y los ostrales de perlas, así como la **organización y control de los impuestos respectivos**. El ejercicio de esta competencia está **sometida 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;**

(...) Omisis

---

<sup>6</sup> Publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Extraordinario n° 4.153 de fecha 28.12.1989.

Parágrafo único: Hasta tanto los Estado asuman estas competencias por Ley especial, dictada por las respectivas Asambleas Legislativas, se mantendrá vigente el régimen legal existente ... (negritas nuestras)

La LODDT no sólo transfirió a los Estados la administración y todo el régimen de explotación de los minerales no metálicos, sino que también les fue atribuida la competencia para la organización y control de los impuestos respectivos. Mientras las extintas Asambleas Legislativas no dictaran sus leyes, se mantenía el tributo único de la Ley de Minas. Además, como se verificó en el texto ya hoy derogado, se formulaba una advertencia sobre el sometimiento de la competencia a las directrices de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio<sup>7</sup> y la legislación ambiental.

En los años 90 del pasado siglo, esta transferencia de competencias tributarias sobre el aprovechamiento de minerales no metálicos, tal y como fuera bautizada en casi todas las entidades las primeras leyes sobre la materia, trajo problemas en buena parte sobre la forma y cálculo de liquidación del tributo por la “*deficiente técnica utilizada por las autoridades competentes*” como se pronunciaría en una oportunidad el contencioso-tributario (Juzgado Superior Cuarto Contencioso Tributario, sentencia 31.03.1998: Caso Vencemos Lara Vs. Departamento de Hacienda Estadal de Lara), dentro del repertorio jurisprudencial tributario del profesor Romero-Muci (2005).

En segundo término, relacionado a la experiencia histórica vivenciada por la descentralización del ramo sobre minerales no metálicos, estriba en las discusiones conceptuales -reseñadas por Rodríguez Fiallo (2000) sobre ¿qué se había descentralizado tributariamente?, es decir, si en efecto fueron transferidos en aquella oportunidad el Poder Tributario, la Potestad Tributaria o la Competencia Tributaria.

---

<sup>7</sup> Publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Extraordinario n° 3.238 de fecha 11.08.1983.

Si bien hoy se encuentra superada la distinción conceptual por atribución directa de la Constitución de 1999 hacia las entidades federales; es necesario detenernos para así tener claro cuáles son las limitaciones constitucionales de la Administración Tributaria Estatal.

Siguiendo este orden de ideas, comenzamos por conceptualizar ¿qué es el *Poder Tributario*?. El profesor Humberto Romero-Muci (1996) lo define como *aquel en virtud del cual el órgano con facultad o poder para ello, establece el tributo a través de un instrumento normativo con carácter de ley formal*. Esto implica el carácter originario o derivado del mismo. En Venezuela, en relación a los tributos que pudieran derivarse del aprovechamiento de los minerales no metálicos, antes del año 1999, podía considerarse de **naturaleza derivada**, pues, el texto constitucional de 1961 jamás le atribuyó a los estados la potestad tributaria.

Sobre la *Potestad Tributaria*, la misma se define como la *capacidad atribuida por la Ley formal a la Administración para así actuar en lo relativo a la organización, liquidación y exacción de un tributo*. Como bien lo sostuvo Rodríguez Fiallo (2000), la Potestad Tributaria es la *habilitación* del ente público territorial para poder actuar dentro del ámbito del tributo en cuestión. Prosigue Rodríguez Fiallo que *ni la Potestad está por encima de la ley ni es independiente a la misma*. En este caso, es necesario revisar las potestades que las diferentes leyes estatales sobre minerales no metálicos le confieren a las Administraciones Tributarias Estadales, sea a través de una organización conformada dentro de su administración central o bien por los Servicios Autónomos o Institutos Tributarios (TSJ/Sala Constitucional, n° 572 de fecha 18.03.2003: Caso Nulidad Parcial de la Ordenanza de Timbre Fiscal del Distrito Metropolitano de Caracas).

En cuanto al tercer concepto, necesario para resolver nuestra conjetura supraplanteada, es la llamada *Competencia Tributaria*, que según Romero-Muci

(1994), es la *facultad propia de la Administración por virtud de la cual aplica, mediante actos concretos las normas generales, legales o reglamentarias, para exigencia individualizada de los tributos*. En la competencia tributaria, en nuestro caso, las Administraciones Tributarias Estadales verifican la calidad de sujeto acreedor o deudor de las obligaciones tributarias y sus peculiaridades que ésta última precise, inclusive, sobre la participación de sujetos ajenos a la relación tributaria (Vgr. Agentes de retención o de percepción).

Recapitulando, si bien es cierto hoy ha sido superada la discusión constitucional sobre la pertinencia o no del Poder Tributario a los estados, dicha controversia de Derecho público permitiría configurar toda una suerte de teoría general de tributación estatal cuya fundamentación la encontraremos en la Constitución de 1999 y algunas interpretaciones que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha sostenido en sus sentencias (Sentencia n° 572 de fecha 18.03.2003).

### **Explotación y competencia constitucional propias de las entidades federales: 2000-actualidad.**

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, se libra debate constituyente sobre el sistema tributario de los estados y Municipios a los fines de otorgarles tanto Poder Tributario como Potestad Tributaria originaria, es decir, que no sea producto de una transferencia del Poder Nacional como venía sucediendo desde 1989 con la LODDT. Sin embargo, antes de la aprobación de la Constitución, por vía de Decreto-ley se reforma la Ley de Minas de 1945. Entre los dispositivos reformulados por el Decreto Presidencial n° 295, con Rango, Fuerza y Valor de Ley de Minas<sup>8</sup>, se dispuso que (Art. 28):

---

<sup>8</sup> Publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Extraordinario n° 5.382 de fecha 28.09.1999.

... Los minerales a los cuales se refieren los artículos 7º, 8º de la Ley de Minas que se deroga, continuarán rigiéndose por las disposiciones de los artículos 7º, 8º, 9º y 10º de dicha Ley, hasta tanto los Estados asuman la competencia que sobre tales minerales les otorga la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público ...

Bahri Pinto (2008) señala que el legislador habilitado tuvo la intención de llamar la atención a las entidades federales que todavía, a mediados de 1999, no habían asumido esta competencia y su régimen tributario. Con la aprobación de la Constitución en diciembre de 1999, ratificada en la reforma que inexplicablemente ocurrió sobre su texto en marzo de 2000, se logra otorgar en la nueva arquitectura financiera del Estado, el Poder Tributario a las entidades federales así como el carácter originario de su Potestad Tributaria. El artículo 164.5 quedaría redactado bajo el siguiente tenor:

... Es de la competencia exclusiva de los Estados:

Omisis (...)

5. El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de tierras baldías en su jurisdicción de conformidad con la ley.

Omisis ...

El texto constitucional terminó siendo inequívocamente claro. Las entidades federales ahora tienen como parte de su gama de competencias exclusivas, el régimen de aprovechamiento de los minerales no metálicos. Entra a formar parte de los ingresos propios de los estados, diferenciados del situado constitucional, para lo cual se habilitan a los Consejos Legislativos Regionales para que dicten las respectivas leyes sobre la materia siempre y cuando se alineen a los dispositivos y previsiones tanto de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio como la legislación ambiental al respecto.

Sin embargo, con toda la claridad que representa el texto constitucional, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha venido, en ejercicio de sus potestades pretorianas como máximo intérprete de la Constitución; condicionando las competencias exclusivas de los estados. En su sentencia n° 565 de fecha 15.04.2008, que resuelve el recurso de interpretación constitucional al precepto 164.10, se dispuso lo siguiente sobre lo que debe entenderse como “exclusividad”:

... Al efecto, la Sala considera pertinente reiterar como punto previo que el régimen constitucional de distribución territorial de competencias no admite una interpretación que postule una distribución de competencias formulada conforme al modelo de separación absoluta de competencias, toda vez que tal arquetipo de comprensión del ordenamiento jurídico constitucional, es refutado por el contenido del artículo 4 de la Constitución, el cual establece que la República Bolivariana de Venezuela, es un Estado “federal descentralizado” en los términos en ella consagrados, y que se rige por los principios de “integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”, tal como se estableció en la sentencia de esta Sala N° 2.495/06 ...”

La sentencia parcialmente transcrita desdibuja lo que debe entenderse por competencia exclusiva de los estados. Como se aprecia, la Sala ha afirmado que es posible una intervención directa por el Ejecutivo Nacional, sobre materias descentralizadas constitucionalmente, es decir, que ante una situación de *prestación deficiente o inexistente* por las entidades federales, pudiera revertirse (nacionalizarse) la competencia. En el caso que nos ocupa, el aprovechamiento de los minerales no metálicos no escapa de la situación y argumentación planteada en la sentencia, ya que, como la actividad minera está atribuida como competencia nacional (Art. 156.16 CRBV) puede darse el caso que el propio Poder Ejecutivo Nacional decida que la entidad federal no cumple con los parámetros de la legislación nacional sobre el régimen tributario de los minerales.

En segundo lugar, si la sentencia cataloga a la legislación estatal como leyes de desarrollo en contraposición a la legislación de base, prevista por la República, en estas materias donde existe concurrencia entre el Poder Nacional y el Estatal (Vgr. Actividad minera), entonces existen una suerte de consecuencias que deberá reparar el ejecutivo estatal antes de abordar una competencia catalogada por la Constitución como “exclusiva”, pero, atemperada por la Sala Constitucional como de “concurrencia”. Estas consecuencias son, para el caso de los Minerales No Metálicos, las siguientes:

- Le legislación estatal deberá estar acorde con lo previsto en el Decreto-Ley de Minas de 1999. No pueden las entidades federales establecer hipótesis o concebir conceptos sobre lo que implica “minería” que transgreda lo estipulado a nivel nacional.
- En lo relativo al régimen tributario, debe también estar cónsono con lo previsto en la legislación nacional sobre la materia (en especial con el

Código Orgánico Tributario). Por lo tanto, los estados que han asumido la tributación derivada del aprovechamiento de minerales no metálicos, en ningún caso pueden transfigurar el hecho y la base imponible, aplicándolas a un grupo de personas que por su naturaleza no pudieran jamás ser sujetos pasivos de dicha relación tributaria, como es el caso de los constructores y los promotores inmobiliarios dentro de las poligonales urbanas. Sobre este particular, existe un caso emblemático de la extinta Corte Suprema de Justicia (Sala Plena, Sentencia de fecha 12.08.1999: Caso Cámara Minera de Venezuela y Otros Vs. Ordenanza de Industria Minera del Municipio Sifontes del Estado Bolívar), donde se anuló todo un régimen tributario sobre patentes de industria y comercio por minería, que en buena parte encubría una desviación a los principios que sobre minería estaban traslineados por la legislación nacional.

- Que si bien el aprovechamiento de minerales no metálicos ha sido muy bien precisado el alcance de la palabra “aprovechamiento”, si un texto legal estatal contempla los vocablos “exploración” y “explotación” minera totalmente separados de cualquier otra actividad económica, entonces, no puede dudarse sobre la naturaleza del ejercicio de la minería por tanto, inconfundible con otros quehaceres, como es en nuestro caso, la construcción.

Recapitulando, primero, somos contestes de la constitucionalidad en la sanción y aprobación de una ley de aprovechamiento de minerales no metálicos cuando sea realizada por un Consejo Legislativo Estatal. En este punto, la Constitución de 1999 despejó cualquier duda de naturaleza doctrinal sobre la Capacidad Tributaria, la Potestad y el Poder Tributario de las entidades federales.

Segundo, muy a pesar de la previsión constitucional expresa, la Sala Constitucional ha condicionado el ejercicio de estas competencias exclusivas a los parámetros de la legislación nacional, donde, la minería como actividad general está dentro de la esfera de competencias del Poder Nacional.

Tercero, esta condicionante obliga a los estados aplicar sus leyes aprovechamiento de minerales no metálicos bajo los cánones y directrices del Decreto-Ley de Minas vigente, así como su reglamento general, sin descontar los dispositivos sobre ambiente, ordenación territorial y aquellos conexos con la minería.

Por tanto se considera constitucionalmente sometido este régimen tributario minero, siguiendo el modelo federal, al principio de prevalencia de la fuente normativa aplicable en el caso concreto. Esto quiere decir que, sin menoscabar la potestad tributaria de las entidades federales, ésta queda sometida a ser aplicada en casos donde el sistema de repartición de competencias así lo defina previamente.

### Capítulo III

## LA INCOMPATIBILIDAD DEL COBRO DEL TRIBUTO SOBRE APROVECHAMIENTO DE MINERALES NO METÁLICOS Y EL RÉGIMEN JURÍDICO-URBANÍSTICO VIGENTE

### **La verificación económica del hecho imponible según su peculiar tipología.**

Los anteriores conceptos operativos y arquitectura constitucional (Capítulos I y II) nos permitieron determinar límites sobre lo que implica la minería en Venezuela, su régimen impositivo, sus características legales definidas y cuál entidad pública territorial tiene la competencia para regularla, pecharla, restringirla y hasta dónde puede concebirse tanto el poder como la potestad tributaria del sujeto activo. En nuestro caso, en lo regulado por la LMNEL, no se le cuestiona al estado Lara como sujeto activo, sino, sobre cómo lo viene operacionalizando el estado Lara.

En segundo lugar, previo al desarrollo de las líneas siguientes, es importante destacar que el criterio que impera en SAATEL es la sencilla “verificación del Hecho Imponible”, es decir, que sólo se revisa que se cumpla cualquiera de los verbos rectores previstos en por la LMNEL, se constatan las medidas y masa de material extraído y otros deberes formales previstos en la Resolución Tributaria n° 00007 del ente tributario estatal. Esto a primera vista luce incuestionable en lo referente a la teoría sobre el hecho imponible en lo relacionado a su concepto básico, que a juicio de Jarach (1983) es la verificación del *hecho jurídico, titulado presupuesto legal del tributo*.

Sin embargo, es indudable para cualquier experto en Derecho Público, y más precisamente en tributación, que los hechos imponibles no responden a una lógica mecánica y directa, sino que cada realidad se enmarca dentro de tipologías tributarias que añaden otras constataciones para así establecer que se cumplió o no el hecho

imponible. *En nuestro caso, no basta que se verifiquen materialmente las acciones del único párrafo del artículo 1° de la LMNEL.*

Adicional a la relación casi silogística entre los verbos rectores del artículo 1° de la LMNEL, es necesario constatar otras fases dentro de la revisión del hecho imponible, las cuales, dado que estamos en presencia de un tributo totalmente OBJETIVO, como señala Jarach (1983):

... El contribuyente de los tributos subjetivos está indicado en la ley y la tarea del intérprete consiste solamente en distinguir el contribuyente de otros sujetos, a través del examen de los criterios de atribución del hecho imponible que se hallan expresados en la ley; *en el caso de los tributos objetivos el contribuyente se descubre solamente mediante el criterio de atribución y éste tampoco está indicado expresamente en la ley, sino que hay que deducirlo de la naturaleza misma del hecho imponible ...* (cursivas nuestras) (p. 169)

Por ello, en el caso de los tributos relacionados con la exploración y explotación de los Minerales No Metálicos, debemos completar irreductiblemente los siguientes pasos:

**Primero:** Situar al posible contribuyente dentro del ramo de la actividad económica,

**Segundo:** Analizar el contexto sobre las limitaciones objetivas a dicha actividad económica, y

**Tercero:** Verificar que exista compatibilidad entre el ramo económico del hipotético contribuyente y la actividad pechada como hecho imponible.

En la verificación de la compatibilidad entre el ramo económico del contribuyente y la actividad pechada, existe un nexo inconfundible en el momento de atribuirle la cualidad de “contribuyente”. En este aspecto, resalta Dino Jarach (1983):

... En el caso de los tributos objetivos, el contribuyente se descubre solamente mediante el criterio de atribución y éste tampoco está indicado expresamente en la ley, sino que, **hay que deducirlo de la naturaleza misma del hecho imponible** ... (negrillas nuestras) (p. 169)

Así de las cosas, la llamada “naturaleza misma del hecho imponible” que en nuestro caso establece la LMNMEL, es el aprovechamiento de minerales no metálicos. Dicho aprovechamiento está ligado a una actividad económica incuestionable como es la minería. La minería, como rama de la economía de suma importancia para el Fisco Nacional, ha sido regulada desde la fundación misma de la República, estableciendo la legislación especializada, conceptos propios que inequívocamente pueden ser confundidos con otras actividades o ramos económicos como es la construcción.

Esta connotación que la doctrina tributaria y la jurisprudencia han venido consolidando obliga a recapitular los argumentos por los cuales es incompatible la calificación de “contribuyente” por aprovechamiento de Minerales no metálicos, a aquellos sujetos que se ubican dentro del ramo de la construcción. Estas diferencias son:

**La minería y la construcción poseen regímenes económicos, técnicos, jurídicos y hasta ambientales completamente diferenciados en Venezuela.** Esto implica que los sujetos de ambos sectores, a pesar de la necesidad de uno con el otro -pues sin minería no existirían materiales para la construcción y sin ésta no tendría fundamento explotar canteras y minas- se les catalogue bajo esquemas y conceptos tributarios propios. No puede en ningún caso concebir el movimiento de tierra o cualquier otra técnica de acondicionamiento del suelo urbano para la construcción como “explotación u otro concepto propio de la minería”. La minería, según hemos constatado en las páginas precedentes, al analizar el régimen de aprovechamiento desde 1945, es una actividad exclusiva que sólo puede realizarse en áreas exclusivamente determinadas por el Estado para tal fin.

**La calificación que realiza el SAATEL a los constructores, urbanizadores y edificadores como “contribuyentes” de la LMNEL,** además de la técnica impropia a la luz de los principios y conceptos del derecho tributario, es una violación flagrante al concepto de actividad urbanística, entendida ésta según Brewer-Carías (1980):

... la ordenación del desarrollo urbano en función de los intereses, no sólo individuales, sino colectivos del hombre, y de la salvaguarda de los recursos y de los valores ambientales; y todo eso, por supuesto, con el fin de procurar un crecimiento armónico de los centros poblados y una distribución equilibrada, en ellos, de la población y de las actividades económicas ... (p. 22).

**Dentro de la actividad urbanística, en ninguno de sus módulos o bloques, se concibe el ejercicio de la minería como formas compatibles.** Al contrario, en el régimen del urbanismo todo aquello que se enmarque dentro de los verbos rectores

presentes en el vigente Decreto-ley de Minas de 1999, se excluye de forma expresa en las regulaciones urbanísticas como veremos más adelante. En ninguna poligonal urbana se contempla, ni siquiera en las previstas en ciudades tan vinculadas a la minería como Puerto Ordaz<sup>9</sup> en el estado Bolívar, practicar actividades mineras, sean profesionales o artesanales.

**Finalmente, si el criterio de SAATEL es sólo la verificación del aprovechamiento de minerales no metálicos**, entonces, habría que aplicarlo a todo ciudadano dentro de las poligonales urbanas que realicen movimientos de suelos bien sea para construir o para renovar inmuebles. De igual manera, se debería entonces pechar a los Municipios y demás entes estatales. Entonces, ¿por qué sólo se realiza al sector construcción esta imputación impropia de contribuyente de Minerales no metálicos?

Habría que ponderar con detenimiento si lo previsto en la Resolución n° 00007 del 9/3/2009 emitido por SAATEL **no implica solapar bajo los conceptos tributarios de la LMNMEL, un tributo al consumo de estos minerales aplicado exclusivamente a los constructores y urbanizadores**. Es más, nos inclinamos que la realidad del tributo es éste último, a todas luces, inconstitucional. Desde la Constitución de 1864 las entidades federales no pueden establecer impuestos o tasas al consumo dentro de su jurisdicción, ya que, éste tipo de tributos sólo pueden ser creados, administrados y liquidados por la República.

Los considerandos anteriores, entendidos como la incompatibilidad radical entre la actividad urbanística y la actividad minera, nos obligan a revisar los órdenes normativos a los fines de precisar las prohibiciones y exclusiones del sector

---

<sup>9</sup> Véase *Ordenanza de Zonificación para el Distrito Caroní del estado Bolívar*. Gaceta Municipal del Distrito Caroní, extraordinaria n° 26 de fecha 03.08. 1970. También, véase *Plan de Ordenación Urbana del Área Metropolitana del Distrito Caroní*. Publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, extraordinario, n° 3.558 de fecha 28.05.1985.

construcción con la minería. En este orden de ideas, debemos abordar en este capítulo tercero, el marco jurídico en dos frentes: a. El marco jurídico-urbanístico y b. el marco jurídico de la minería, que como referenciara el profesor Duque Sánchez (1967), las prohibiciones dentro de las zonas urbanas es para evitar perjuicios.

### **La prohibición legal del ejercicio de toda actividad minera dentro de las poligonales urbanas en Venezuela. El Caso del área urbana del Municipio Iribarren del estado Lara.**

Como bien lo afirmamos en la página anterior, el régimen legal del urbanismo ha establecido en Venezuela una suerte de restricciones y prohibiciones dentro de las actividades de aprovechamiento volumétrico de la propiedad. Las actividades que sobre el suelo urbano se desarrollan, están controladas por un régimen muy peculiar de reglas y principios, todas, concatenadas con la actividad de control ejercida por el Municipio. Es lo que Parejo Alfonso (2012) denomina *disciplina urbanística*.

Este concepto si bien ha estado previsto en las Constituciones venezolanas desde 1909, según Brewer-Carías (2008), no será sino hasta la Constitución de 1947 cuando se concrete la morfología actual sobre las competencias urbanísticas que hasta el sol de hoy se mantiene. La Constitución de 1961 ahondará más la experiencia (Art. 30), concediendo al Municipio expresamente la competencias sobre aquellas materias propias de la vida local, tales como *urbanismo*, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal. En la Constitución de 1999 se repite la fórmula, siendo el Municipio quien tenga las más amplias y exclusivas potestades de control urbano.

Como se puede observar, quedan totalmente excluidas las entidades federales como entes con competencia en ordenación urbanística, otra razón histórico-jurídica

de peso para deducir la ilegalidad e inconstitucionalidad de la calificación de contribuyente según los parámetros de la LMNEL a todo constructor dentro de las llamadas poligonales urbanas.

Mucho se explica en los tratados de derecho tributario sobre la no valoración por el legislador al momento de definir tributos. Es decir, que perfectamente puede pecharse una actividad que inclusive puede contemplarse, bajo otros parámetros, como ilegal o de imposible ejecución. Lo que ha prevalecido en el caso de la Administración Tributaria Estatal, ha sido precisamente la concepción ortodoxa del contemplar cualquier hipótesis de hecho imponible, incluyendo, la calificación de contribuyente (minero) para quienes se encuentren en actividades de construcción dentro de las poligonales urbanas, si aquéllos extraen o modifican los terrenos, pues, se considera actividad extractiva.

En el caso que nos ocupa, del presente trabajo de grado, queremos desvirtuar esta interpretación sobre el "todo vale" del legislador tributario en contemplar bajo su soberana apreciación hechos imponibles que van en contra de toda lógica o racionalidad en la ocupación territorial. Y en materia urbanística, cualquier aspecto, incluyendo el tributario pasa necesariamente por lo que expresa Carmen Fernández Rodríguez (2011) en relación a la intervención del paisaje urbano:

... Podríamos pensar que se trata de un mero problema nominal pues, en la medida en que exista una protección jurídica de lo que percibimos o, en el futuro podamos percibir, igual nos daría que a ello le llamáramos paisaje urbano, estética, escena o condiciones de visibilidad de la ciudad. Sin embargo no estamos ante un problema de mera designación, puesto que el concepto de paisaje en general se refiere **al territorio no en sí sino al territorio que se percibe**. De modo que cuando hablamos de estética de la ciudad utilizando la

expresión del paisaje urbano, asumimos como elemento esencial de esa realidad la percepción del ciudadano que mira ese territorio, ya esté humanizado o no ... (negrillas nuestras) (pp. 52-53).

Por ello, dar una apología de tributación dentro de la ciudad relativa al aprovechamiento de minerales no metálicos, como de hecho ocurre en el estado Lara, implica menoscabar estas disposiciones del derecho urbanístico que limitan al propio legislador tributario. La explotación minera es invasiva, como corrosiva del paisaje, por lo tanto, es poco probable que dentro de los cánones racionales se contemple una libertad de su ejecución dentro de las poligonales urbanas.

*Las prohibiciones en la normativa urbanística nacional y municipal vigente.*

La normativa urbanística, entendida ésta como la reglamentación del urbanismo en sus actividades de planificación, ejecución y control, se estructura bajo un sistema jerárquico de planes previstos, primeramente en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, y más específicamente, en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU)<sup>10</sup>. Entre los Planes Urbanísticos previstos en la LOOU (Art. 16), integrados y jerarquizados según expone Urdaneta Troconis (2009), encontramos el *Plan de Ordenación Urbanística de Barquisimeto Cabudare de 1999*<sup>11</sup> y la *Ordenanza del Plan de Desarrollo Urbano Local de la Ciudad de Barquisimeto*<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, n° 33.868 de fecha 16.12.1987.

<sup>11</sup> Publicado en Gaceta Oficial de la República de Venezuela, extraordinario, n° 5.316 de fecha 23.03.1999.

<sup>12</sup> Publicada en Gaceta Municipal del Municipio Iribarren, extraordinaria, n° 1803 de fecha 28.08.2003.

En ambos instrumentos, la actividad minera queda prácticamente reducida a su más mínima expresión, cuando no, prohibida expresamente. Revisemos con detenimiento.

*Plan de Ordenación Urbanística del eje Barquisimeto-Cabudare (POU).*

Se contempla en esta resolución ministerial del extinto MINDUR, un área metropolitana (poligonal urbana) entre Barquisimeto-Cabudare de 43.619,67 Hectáreas (Art. 10). Entre los artículos 18 y 33 (sección III del Capítulo II: Visión de la ciudad y su contexto) **no se contemplan ninguna actividad relacionada a la minería**, es decir, que el Plan asume la concepción doctrinal y jurisprudencial de la exclusión de toda actividad minera dentro de las poligonales urbanas. Esta omisión responde precisamente a que es inconcebible dentro de la planificación urbanística, compatibilizar la misma a la minería. En la interpretación y ponderación de normas urbanísticas, cuando éstas no contemplan expresamente una actividad, se entiende que la misma es excluyente de todo concepto urbanístico, es decir, que no se incorpora dentro de las actividades permitidas dentro de una poligonal urbana.

El único referente a la explotación minera dentro del régimen urbanístico nacional, se da en el artículo 3, párrafo 3 del *Decreto Presidencial de la Zona de Aprovechamiento Agrícola Especial del Distrito Iribarren y Palavecino*<sup>13</sup> haciendo mención a las explotaciones de arenas gravas y otros recursos naturales no renovables.

---

<sup>13</sup> Publicado en Gaceta Oficial de la República de Venezuela, n° 32.080 de fecha 01.10.1980. El Decreto fue reformado por el Decreto Presidencial n° 2.743 publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, n° 37.848 de fecha 30.12.2003.

*Ordenanza del Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL) de la ciudad de Barquisimeto.*

Contempla una poligonal urbana de 27.146,80 hectáreas (Art. 3), donde tampoco su articulado regula aspectos relacionados con la minería. En el capítulo VI (Relativas a la preservación del ambiente natural) del Título II del PDUL, no se precisa como actividad de “uso conforme” a la minería ni cualquiera de sus variantes (vgr. Artesanal). Esto confirma la teoría del derecho urbanístico de exclusión de la minería por ser evidentemente contraria al urbanismo.

Ni siquiera las Tablas de Usos Urbanos, que según el artículo 139 de la Ordenanza del PDUL de Barquisimeto:

... aparecen los usos que pueden ser establecidos en el ámbito del Municipio Iribarren. Contempla los usos complementarios al uso residencial, los usos comerciales, los industriales, los especiales, los destinados a proporcionar servicios urbanos y los usos institucionales ...

Al revisar las tablas, no aparece ningún renglón de actividades de aprovechamiento de Minerales No Metálicos ni minería en general, por lo que debe quedar excluido.

Los dos instrumentos técnico-jurídicos relacionados al urbanismo dentro de la poligonal urbana del eje Barquisimeto-Cabudare, excluyen el otorgamiento del uso conforme a la minería. Esto quiere decir, a la luz del derecho urbanístico, que es inconcebible el desarrollo de estas actividades. En relación a la construcción y los movimientos de tierras y acondicionamiento del terreno, el propio PDUL establece

una suerte de equipamiento urbano y parámetros a los fines de evitar, con éstas, cualquier degradación del ambiente. De allí que en un primer plano, en la legalidad urbanística, se excluya toda alusión a la minería, precisamente, por ser un área con su legislación, técnica, conceptos y mecánicas propias excluyentes del urbanismo.

*Las prohibiciones de actividad minera en las zonas urbanas en la legislación minera nacional y estatal.*

Si la legislación urbanística nacional y local es totalmente clara en lo relacionado a la exclusión de toda actividad minera dentro de las poligonales urbanas, la legislación minera no se queda atrás. Inclusive, nos sorprende mucho que hasta la propia LMNEL establezca prohibiciones al respecto, pero, que se siga aplicando y pechando las actividades relacionadas a la construcción en las poligonales urbanas. Revisemos con detenimiento los órdenes normativos

El primer instrumento nacional de orden minero, es el propio Decreto-ley de Minas de 1999 vigente. Establece en su artículo 16:

... Queda **prohibido realizar actividades mineras en poblaciones y cementerios**. El desarrollo de las actividades mineras a menos de cien (100) metros de vías férreas, caminos, canales, aeródromos, puentes u otras obras semejantes, requerirá el otorgamiento del permiso correspondiente por parte de la autoridad competente en cada caso, la cual deberá cumplir con las formalidades exigidas en los reglamentos respectivos ... (negrillas nuestras)

La técnica empleada por el decreto-ley es semejante a la disposición que al respecto determinó la Ley de Minas de 1945, que durante décadas, sería el referente normativo nacional incuestionable. No puede quedar lugar a dudas la prohibición de actividades mineras dentro de las ciudades, definidas éstas, según los instrumentos descritos en el epígrafe anterior. La palabra “poblaciones” indica ciudad, asentamiento urbano, que inclusive, aplicando la interpretación más restrictiva se asocia a lo urbanístico.

Pero la prohibición expresa de la minería no se queda sólo en la ley nacional. La propia LMNEL en su artículo 21, textualmente establece:

**... No podrá realizarse el aprovechamiento de minerales no metálicos a que se refiere esta Ley, en zonas pobladas**, en cementerios, en yacimientos arqueológicos, en áreas destinadas para actividades deportivas y recreacionales ni en áreas donde se realicen actividades de explotación caprina y ovina ... (negrillas nuestras)

Es más que explícita la propia prohibición de la ley estatal, fuente del tributo que ahora se cobra impropriamente a los constructores, de realizar aprovechamiento de minerales no metálicos dentro de las poligonales urbanas. El legislador estatal asume la tradicional técnica legislativa del nacional de usar la palabra “zonas pobladas” para aludir a áreas urbanas. Esto nos lleva a preguntarnos, *¿cómo justifica SAATEL la calificación de actividad minera el movimiento, excavación o remoción de tierras en inmuebles dentro de poligonales urbanas, si la propia ley fuente del tributo prohíbe realizarlas?*

En respuesta a la inquietud, Duque Sánchez (1967) y la jurisprudencia ambiental decidida por el TSJ, ha justificado esta prohibición, ya que, toda actividad minera (exploración y explotación) genera un perjuicio grave al área donde opera, siendo más riesgosas en aquellas donde el asentamiento poblacional ha sobredimensionado el mero concepto de “aglutinamiento” por el de ciudad o urbanismo. En las actividades mineras existe una degradación más que evidente, que quiebra el equilibrio urbanístico, y por ello las previsiones de los legisladores mineros nacionales y estatal. En sentencia de la Sala Constitucional (nº 601 de fecha 18.05.2009: Caso Enrique Márquez y otros Vs. FONAIAP), al estudiarse el problema de los derechos ambientales y su relación con el desarrollo urbanístico, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia estableció:

... Existe entonces desde el punto de vista constitucional, un parámetro interpretativo que se traduce en la obligación del juez de determinar qué actividades económicas comportan una gestión del patrimonio ambiental que comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras; teniendo presente en todo caso, que la afectación al medio ambiente muchas veces se concreta en actividades que provocan por su mera consumación, un deterioro cierto e irreversible del mismo (...) Desde esa perspectiva, permitir el ejercicio ilimitado de una actividad económica, el derecho de propiedad o de acceder a una vivienda, mediante el desarrollo de un “Complejo habitacional de la OCV de los Trabajadores de FONAIAP”, sin atender o someterse a las restricciones de carácter constitucional o legal que el ordenamiento jurídico establece, convertiría tales derechos y su tutela judicial, en instrumentos de desigualdad e injusticia y no de garantías fundamentales, en la medida que se obtendría una defensa de derechos particulares, en desmedro del interés general en la preservación de un ambiente ecológicamente equilibrado, circunstancia que el

constituyente y el legislador considera contraria a los intereses de la sociedad en contar con medio ambiente seguro y sano ...

La preocupación que resulta ahora en atención a la disposición de SAATEL de convertir a todo constructor en “minero”, por el simple hecho de remover, excavar o limpiar un terreno, propios del urbanismo, es una evidente incitación de la administración tributaria estatal de calificar un hecho a todas luces prohibido.

Recapitulando, por estos considerandos, además de ser impropio o nada afín con la actividad urbanística la minería, con la consiguiente prohibición legal del ejercicio de ésta última dentro de las poligonales urbanas, no entendemos como SAATEL propugna una calificación de contribuyentes a los constructores por “aprovechamiento de minerales no metálicos”. No sólo en el plano del derecho tributario se viola la metodología para la determinación del contribuyente de tributos objetivos, sino, que se menoscaba todo el derecho urbanístico al considerarse doctrina oficial del estado Lara, este tipo de tributos por supuesto ejercicio minero dentro de las poligonales urbanas.

**La excavación y remoción de tierra dentro de las poligonales urbanas como actividad de construcción y no de naturaleza minera.**

Vistas las argumentaciones técnicas y jurídicas de las páginas precedentes, es necesario detenerse en la llamada “excavación y remoción de tierra dentro de las poligonales urbanas”. Como bien lo tildáramos en el sub-epígrafe, son actividades propias de la construcción y no de naturaleza minera.

La actividad minera que implica excavación y remoción, se diferencia porque éstas se realizan con el fin de obtener lucro. Es decir, el que excava, remueve, o moviliza tierra (en nuestro caso mineral no metálico), lo realiza con el fin de lucro, cuya actividad es fuente de ingresos como parte de una rama de las actividades económicas. En cambio, el urbanizador, constructor o edificador al realizar estos movimientos, nunca los formula como medio para generar utilidades, réditos o lucros. Al contrario, siempre se considera uno de los ítems en la planificación de las obras, como gastos que a veces pueden representar parte considerable del presupuesto general de la construcción. El objeto del constructor es la edificación o urbanización, siguiendo las modalidades previstas en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987, todavía vigente.

En Venezuela, dentro de las áreas urbanas, están previstas estas hipótesis dentro de la legalidad urbanística complementaria. Otros Decretos Presidenciales complementan la actividad de movimiento de tierra que inexplicablemente SAATEL las califica de "aprovechamiento de minerales no metálicos". Específicamente estos instrumentos que amparan estas actividades como propias de la construcción y no de la minería son:

a. Decreto Presidencial n° 2.212: *Normas sobre movimientos de tierra y conservación ambiental*<sup>14</sup>. El Capítulo II: Del Movimiento de Tierra, en su artículo 6 define al movimiento de tierra:

**Artículo 6°.** A los efectos de las presentes normas, se entiende por movimiento de tierra, cualquier acción tendente a la modificación de la topografía original mediante trabajos de excavación, relleno y nivelación.

---

<sup>14</sup> Publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, n° 35.206 de fecha 07.05.1993.

b. Decreto Presidencial n° 1.257: Normas sobre evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente<sup>15</sup>. (Capítulo III: Del procedimiento en Áreas Urbanas y donde las Autorizaciones y Aprobaciones para la Ocupación del Territorio son otorgadas por organismos distintos al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales)

Sin entrar en un análisis detallado de ambos decretos, son las fuentes de regulación previstas para las actividades urbanísticas que SAATEL ha calificado impropiaamente como “minería de aprovechamiento de minerales no metálicos”. El simple hecho de excavar y remover tierra dentro de las poligonales urbanas con fines para la construcción y no para su “explotación” en el sentido que le atribuye la LMNEL, comporta sólo regulaciones en materia ambiental que en ningún aspecto generan tributos estatales.

En segundo término, nos preocupa que la calificación realizada por SAATEL como “contribuyentes” y por ende entendiendo que dentro de las poligonales urbanas se ejerce actividades prevista en la LMNEL como de aprovechamiento de minerales no metálicos, genere un marco de evidente inconstitucionalidad que pueda traer perjuicios posteriores para los constructores y urbanizadores con respecto a las autoridades nacionales y municipales en materia ambiental. Las prohibiciones son expresas y cumplir con el deber de cancelar el tributo, previa calificación como sujetos pasivos de esta obligación tributaria, pudiera implicar el reconocimiento del ejercicio ilegal de la minería dentro de la poligonal urbana del eje Barquisimeto-Cabudare.

---

<sup>15</sup> Publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, n° 35.946 de fecha 25.04.1995.

Esto comportaría multas y otras sanciones ambientales ocasionadas por un evidente error de la Administración Tributaria del estado Lara. Y el MINEA tras verificar que en efecto un particular ha ejercido actividades que son encuadrables dentro del concepto de minería, no dudaría en abrir el correspondiente procedimiento administrativo sancionatorio prevista en la reforma de la Ley Penal del Ambiente (2012). Como podrá apreciarse, estamos en un problema de gran calibre, donde existe una evidente invitación para el conflicto interadministrativo, que se ve agravado por las diferencias políticas presente entre quien ocupa la gobernación del estado Lara y el Gobierno Central.

En tercer término, la calificación de “mineros” realizada a constructores y urbanizadores pudiera implicar una invasión a las competencias municipales en la regulación de tributos urbanísticos propios sea por excavación o cualquier otra actividad regulada en los decretos presidenciales n° 2.212 de 1993 y el 1.257 de 1995, ambos, precisados en las páginas anteriores.

## **Conclusiones y recomendaciones**

El análisis exhaustivo del problema planteado, así como, la presencia de un régimen jurídico especial para estos casos, nos llevan a plantear las siguientes conclusiones y recomendaciones. Debemos advertir, que la Resolución n° 00007 de SAATEL, tantas veces aludida a lo largo del Trabajo General de Grado, donde se simplifican los trámites administrativos de las empresas constructoras del estado Lara, relativo a la impropia aplicación del concepto de aprovechamiento de los Minerales no metálicos, incurre en ausencia de base legal, haciendo a la misma susceptible de ser anulada por inconstitucional.

En primer lugar, es necesario que SAATEL corrija de una vez por todas, la Resolución Tributaria n° 00007, ya que, en los términos señalados allí, más que la regulación del tributo sobre aprovechamiento de minerales no metálicos, solapa un tributo nuevo como es el consumo o movimientos de tierras dentro de las poligonales urbanas, a todas luces, inconstitucional. La corrección debe hacerse fundamentado en la potestad de autotutela administrativa, prevista en el artículo 84 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En segundo lugar, hemos verificado que si bien es cierto el estado Lara como entidad federal goza del ejercicio constitucional de la potestad tributaria en esta materia de competencia exclusiva (aprovechamiento de minerales no metálicos), la mutación y aplicación de la Resolución n° 00007 de SAATEL desvirtúa dicha potestad y somete a la administración tributaria larense dentro de la inconstitucionalidad, pues, extiende elásticamente la interpretación del hecho imponible hacia otros actores y actividades económicas que no tienen relación alguna con la minería, como el caso que estudiamos, relativa a la construcción sea por edificación o la modalidad de urbanización según lo previsto en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987.

En tercer lugar, de continuar verificándose esta situación, pueden los afectados ejercer las siguientes acciones:

- A) Nulidad de acto administrativo de naturaleza tributaria (contencioso-tributario de Barquisimeto), del acta de reparo fiscal que establezca y ordene el pago de este tributo por aprovechamiento de minerales no metálicos si el afectado es constructor o está desarrollando los trabajos preliminares de edificación o urbanización, de conformidad con el Decreto Presidencial n° 2.212 de fecha 07.05.1993 relativa a las Normas sobre movimientos de tierra y conservación ambiental y el Decreto Presidencial n° 1.257 de fecha 25.04.1995 relativo a las Normas sobre evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente.
- B) Nulidad de la LMNEL 2009 (Sala Constitucional del TSJ), por inconstitucionalidad en relación al desconocimiento de los límites impuesto por la Constitución a las entidades federales para el ejercicio de la potestad tributaria. Esta acción podría facilitar la nulidad en cascada de todos los reparos en esta materia impuesto a los afectados desde 2009.
- C) Amparo constitucional. En el caso que la administración tributaria estatal decida hacer caso omiso de las advertencias y proceda a sancionar al constructor y éste se niegue a cumplir la sanción. Si SAATEL procede al cobro del supuesto crédito fiscal que se originaría por incumplimiento del sancionado, entonces, pudiera interponerse el amparo constitucional.
- D) Demanda de contenido patrimonial. Interpuesta ante el contencioso administrativo (dependiendo del monto de las exacciones en U.T. establecería cuál sería el juzgado competente de conformidad con la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Artículos 23.1, 24.1, 25.1) para exigirle a la entidad federal lareense la indemnización por lo cobrado inconstitucionalmente.

En cuarto lugar, es necesario que los diferentes consultores, gerentes legales, apoderados o demás representantes jurídicos de las empresas afiliadas a las Cámaras y Gremios de la construcción, establezcan un consenso por cuanto pudieran ejercerse acciones colectivas que faciliten la resolución de este problema. Esto consolidará una posición común que determine la firme resolución de los constructores y urbanizadores del estado Lara de apoyar siempre la legalidad tributaria en la entidad federal.

En quinto lugar, determinada la inconstitucionalidad de la calificación de contribuyente por aprovechamiento de minerales no metálicos a los constructores y urbanizadores, deberá SAATEL devolver y compensar a todos aquellos que han sido objeto de la exacción ilegal de este tributo. Para ello es necesario que los afectados le formulen a SAATEL, en los términos de negociación amigable, las formas para la devolución y compensación por lo ilegalmente cobrado a constructores y urbanizadores. Si persistiere la actitud negadora por SAATEL, se ejercerían las correspondientes acciones judiciales indemnizatorias, previo procedimiento administrativo obligatorio fijado en la Ley de Procuraduría.

En sexto lugar, las cámaras y gremios de la construcción, previa a la reunión con las autoridades mencionadas en el párrafo anterior, deberá determinar, entre sus afiliados el monto, fecha de liquidación y forma en que fueron cobrados estos tributos a los fines de cuantificar exactamente el monto global de la exacción al sector de la construcción. Esto permitirá mensurar la cantidad exacta de lo pagado ilegalmente a la Administración Tributaria del estado Lara. Siguiendo el criterio de la unificación del esfuerzo y la no confrontación con las autoridades regionales, las cámaras y gremios deberán comprometerse con la Gobernación del estado Lara, a los fines de idear mecanismos que ayuden a aquélla a recaudar legal y constitucionalmente

recursos para las obras y demás gastos en pro del colectivo larense llevados a cabo por la entidad federal.

Como nota final de este Trabajo Especial de Grado, observamos que corrigiendo las desviaciones creadas por SAATEL, el estado Lara pudiera aprovechar la oportunidad para optimizar sus fuentes no convencionales de ingresos, que perfectamente pudiera la tributación por minerales no metálicos ser una de las tipologías de recursos que facilitarán el cumplimiento de los cometidos constitucionales para los cuales históricamente han sido constituidas las entidades federales en Venezuela. Para esta contribución estamos llamados todos los que vinculados al Derecho Administrativo, hacemos vida pública en nuestro estado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORER, E. (1991). *El régimen de la explotación minera en la legislación venezolana*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

ARIAS, F. (1999) *El Proyecto de la Investigación. Guías para su elaboración*. Caracas: Exísteme C.A.

BAHRI PINTO, R. (2008). “Régimen jurídico de los minerales no metálicos en Venezuela”. En: *Anuario del Instituto de Derecho Comparado*. Valencia: Instituto de Derecho Comparado de la Universidad de Carabobo, N° 31.

BALESTRINI, M. (2002) *Como se elabora un proyecto de investigación*. (2da. ed). Caracas: BL Consultores y Asociados.

BELLORINI, L y RIVAS, F (1999). *Técnicas de documentación e investigación*. Venezuela, Universidad Nacional Abierta.

BREWER-CARÍAS, A. (1980). *Urbanismo y Propiedad Privada*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

\_\_\_\_\_ (1996). *Instituciones Políticas y Constitucionales*. (3era. ed.) Caracas-San Cristóbal: Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana.

\_\_\_\_\_ (2004). *La Constitución de 1999: Derecho Constitucional Venezolano*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana (II Tomos).

\_\_\_\_\_ (2008). *Las Constituciones de Venezuela*. (3era. ed.) Caracas: Editorial Jurídica Venezolana (II Tomos).

Código Orgánico Tributario (2014). *Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.152 (Extraordinario), Noviembre 18 de 2014.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). *Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.453 (Extraordinario), Marzo 24 de 2000.

Decreto Presidencial Nro. 2.039 (1977). *Gaceta oficial de la República de Venezuela*, 31.175, Febrero 15 de 1977.

Decreto Presidencial Nro. 295 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Minas (1999). *Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.382 (Extraordinaria), Septiembre 28 de 1999.

DUQUE SÁNCHEZ, J. (1967). *Manual de Derecho Minero venezolano*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

EGAÑA, M. R. (1979). *Venezuela y sus minas*. Caracas: Banco Central de Venezuela.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen (2011). *Estética y Paisaje Urbano. La intervención administrativa en la estética de la ciudad*. Madrid: Editorial La Ley.

GONZÁLEZ BERTI, L. (1981). *Compendio de Derecho Minero Venezolano*. Mérida: Publicaciones de la Universidad de los Andes.

GRIMALDI CASTRO, L. (1994). *Interpretación y Reglamentación de las Variables Fundamentales*. Caracas: Cuadernos de la Universidad Simón Bolívar, Serie Urbanismo n° 2.

GUEVARA, E. (1998). “Opciones tributarias para los Estados y Municipios en el proceso de descentralización”. En: *TRIBUTUM*. San Cristóbal: Universidad Católica del Táchira-Centro de Desarrollo Empresarial Loyola, N° V.

HERNÁNDEZ, R y otros (1999). *Metodología de la Investigación*. México: McGrawHill

HERNÁNDEZ, T. (2010). *Introducción. Ciudad, cultura y espacio público. Claves para navegar en 25 conferencias*. AAVV. *Ciudad, espacio público y cultura urbana*. Caracas: Fundación para la Cultura Urbana.

JARACH, D. (1983). *El Hecho Imponible. Teoría general del derecho tributario sustantivo*. Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot.

LEJARZA, J. (1996). “La Cláusula de Descentralización Territorial como fuente de Poder Tributario derivados a favor de los estados”. En: *TRIBUTUM*. San Cristóbal: Universidad Católica del Táchira-Centro de Desarrollo Empresarial Loyola, N° I.

Ley de Minas (1945). *Gaceta oficial de los Estados Unidos de Venezuela*, 121 (Extraordinaria), Enero 18 de 1945.

Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983). *Gaceta oficial de la República de Venezuela*, 3.238 (Extraordinaria), Agosto 11 de 1983.

Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (1987). *Gaceta oficial de la República de Venezuela*, 33.868, Diciembre 16 de 1987.

Ley de Minerales no Metálicos del Estado Lara (2009). *Gaceta oficial del Estado Lara*, 12.513, Julio 1 de 2009.

Ordenanza del Plan de Desarrollo Local de la Ciudad de Barquisimeto (2003). *Gaceta Municipal del Municipio Iribarren del Estado Lara*, 1.803 (Extraordinaria), Agosto 28 de 2003.

MONSALVE CASADO, E. (1981). *Formación histórica de los principios y preceptos jurídicos relativos a la materia minera*. Caracas: Editorial Sucre.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2001). *Diccionario de la lengua española*. (22da. ed.). Madrid: RAE.

RODRÍGUEZ FIALLO, N. (2000). “Los tributos derivados de la explotación de minerales no metálicos trasferidos al Estado Táchira”. En: *TRIBUTUM*. San Cristóbal: Universidad Católica del Táchira-Centro de Desarrollo Empresarial Loyola, N° IX.

ROMERO-MUCI, H. (1994). *Aspectos Tributarios en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*. AAVV. *Leyes y Reglamentos para la Descentralización Política de la Federación*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

\_\_\_\_\_ (1996). “La garantía de la reserva legal tributaria, deslegalización y exceso reglamentario: el caso de los reglamentos de la Ley de Pilotaje”. En: *Revista*

*de Derecho Tributario*. Caracas: Asociación Venezolana de Derecho Tributario, N° 73.

\_\_\_\_\_ (2005). *Jurisprudencia Tributaria Municipal y Estadal y Descentralización Fiscal (1997-2004)*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

SABINO, C. (1978) *Metodología de Investigación*. Caracas: El Cid Editor.

TROCONIS PARILLI, N. (2005). *Tutela Ambiental. Revisión del paradigma ético-jurídico sobre el ambiente*. Caracas: Paredes Editores.

URDANETA TROCONIS, G (2009). *Marco jurídico del urbanismo en Venezuela*. Caracas: Fundación de Estudios de Derecho Administrativo. Serie Cuadernos de Derecho Público.

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO (2010). *Manual para la Elaboración del Trabajo de Grado en el área de Derecho para optar al Título de Especialista*. Caracas. Venezuela.