

Ilegalidad de las sanciones en la Ley de Timbre Fiscal del estado Bolívar (2022) referidas al expendio de bebidas alcohólicas

Julio César Díaz Valdez*

RVDM, Nro. 8, 2022, pp- 261-276

Resumen: La reciente reforma de la Ley de Timbre Fiscal del estado Bolívar del año 2022, establece el cobro de tasas a través del uso de estampillas y papel sellado por el otorgamiento de autorización de empresas productoras de alcohol e instalación de expendio de bebidas alcohólicas. Además, se auto atribuye el control del ejercicio del expendio de licores al contemplar la posibilidad de sancionar con multas y suspensión el expendio. El presente trabajo pretende demostrar la ilegalidad de las apuntadas sanciones en atención al poder tributario atribuido constitucionalmente en esta materia a los municipios.

Palabras clave: Expendio de bebidas alcohólicas, poder tributario, control.

Illegality of the sanctions in the Bolivar State Tax Stamp Law (2022) referred to the dispensing of alcoholic beverages

Abstract: *The recent reform of the Bolivar State Tax Stamp Law of 2022 establishes the collection of fees through the use of stamps and stamped paper for the granting of authorization of alcohol production companies and the installation of liquor vending facilities. In addition, it is self-assigned the control of the liquor vending exercise by contemplating the possibility of sanctioning with fines and suspension of the vending. This work intends to demonstrate the illegality of the aforementioned sanctions in response to the tax power constitutionally attributed in this matter to the municipalities.*

Keywords: *Sale of alcoholic beverages, tax power, control.*

Recibido: 16/05/2022

Aprobado: 14/06/2022

* Especialista en Derecho Procesal Civil con la distinción *Cum Laude* por Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Abogado con la distinción *Magna Cum Laude* por la Universidad Gran Mariscal de Ayacucho (UGMA), Maestrando en el postgrado de Filosofía, mención práctica (UCAB). Profesor Universitario pregrado. Categoría Agregado: Teoría de la Actividad Administrativa y Derecho Tributario (UCAB). Miembro activo de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario (AVDT), Caracas. Venezuela. II Vicepresidente de la Cámara de Comercio e Industrias del estado Bolívar. Venezuela. Dirección electrónica alterna: julioldiaztributos@gmail.com

Ilegalidad de las sanciones en la Ley de Timbre Fiscal del estado Bolívar (2022) referidas al expendio de bebidas alcohólicas

Julio César Díaz Valdez*

RVDM, Nro. 8, 2022, pp- 261-276

SUMARIO:

INTRODUCCIÓN. 1. La Ley de Reforma de la Ley de Timbre fiscal del estado Bolívar. 2. Extralimitación de la potestad sancionadora en la Ley de Timbre fiscal del estado Bolívar respecto al ejercicio del expendio de licores. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

El pasado 24 de enero de 2022 el poder ejecutivo del estado Bolívar dio el ejecútese a la ley de Reforma de la Ley de Timbre Fiscal del estado Bolívar. Instrumento jurídico sancionado por el Consejo Legislativo del estado Bolívar, que en principio no parece haber seguido el proceso de consulta pública¹: (i) remisión del anteproyecto a la comunidad organizada e (ii) informar a la colectividad del mismo a través del portal *web* de la Administración y cualquier otro medio de comunicación; y, que se aparta de algunos lineamientos² establecidos por la Sala Constitucional (SC) del Tribunal

* Especialista en Derecho Procesal Civil con la distinción *Cum Laude* por Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Abogado con la distinción *Magna Cum Laude* por la Universidad Gran Mariscal de Ayacucho (UGMA), Maestrando en el postgrado de Filosofía, mención práctica (UCAB). Profesor Universitario pregrado. Categoría Agregado: Teoría de la Actividad Administrativa y Derecho Tributario (UCAB). Miembro activo de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario (AVDT), Caracas. Venezuela. II Vicepresidente de la Cámara de Comercio e Industrias del estado Bolívar. Venezuela. Dirección electrónica alterna: juliodiaztributos@gmail.com

¹ Cfr., Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Gaceta Oficial N° 5.908 (Extraordinaria) de fecha 19 de febrero de 2009), ex artículo N° 62 // Cfr., Constitución del estado Bolívar la (Gaceta Oficial del estado Bolívar (Extraordinaria) n° 90, de julio de 2001), ex artículo N° 131 «Tendrán derecho de palabra en los procedimientos legislativos el Gobernador, el secretario general de Gobierno y los secretarios del Ejecutivo, el Procurador, el Defensor de los Derechos de los Habitantes, el Contralor General del Estado, los Alcaldes, el Juez Rector y los representantes de los gremios profesionales, las universidades, de las comunidades indígenas y de la sociedad organizada, en los términos que establezca esta Constitución y el Reglamento Interior y de Debates. (negritas nuestras) // Cfr., Ley Orgánica de la Administración Pública (Gaceta Oficial n° 6.147 (Extraordinario) del 17 de noviembre de 2014) *Procedimiento de consulta de regulaciones sectoriales* (ex art. 140) y *La nulidad como consecuencia de la aprobación de normas no consultadas* (ex art. 141).

² «...uso del criptoactivo venezolano PETRO como unidad de cuenta para el cálculo dinámico de los tributos y sanciones, cobrando exclusivamente a partir de su equivalente en Bolívares Soberanos».

Supremo de Justicia (TSJ)³ cuyo objeto era garantizar la anhelada armonización tributaria⁴ en obsequio a un sistema tributario justo.

Esta ley, renueva el conflicto de competencia entre los estados y municipios respecto a las potestades para regular lo concerniente a las autorizaciones o licencias para el expendio de bebidas alcohólicas. En el presente estudio el autor analizará los artículos 28 y 84 de la apuntada Ley de Reforma de timbres fiscales, referidos al pago de tasas a través del uso de estampillas por el otorgamiento de autorización para el expendio de licores y sus ilícitos tributarios correspondientes (i.e., sanciones pecuniarias y suspensión del expendio).

1. La Ley de Reforma de la Ley de Timbre Fiscal del estado Bolívar

Establece la Reformada Ley de Timbre Fiscal del estado Bolívar⁵ en el artículo N° 26 que le corresponde al título II cuyo epígrafe se lee «Renta de Timbre Fiscal» que:

Por los actos o documentos realizados en el territorio del Estado Bolívar, que se enumeran a continuación se pagaran (sic) las siguientes tasas, a través del uso de estampillas y papel sellado del Estado Bolívar.

Otorgamiento de autorización de empresas productoras de alcohol y especies alcohólicas o ampliación de las ya instaladas: Setecientas Cincuenta Unidades Tributarias Estadales (750 U.T.E.). Las autorizaciones previstas en este numeral deberán renovarse anualmente, lo cual causará una tasa igual al cincuenta (50 %) de la alícuota establecida.

Otorgamiento de autorización para la instalación de expendio de bebidas alcohólicas, transformación, traspasos y traslados de los mismos en zonas urbanas: Ciento Cincuenta Unidades Tributarias Estadales (150 U.T.E.). Las autorizaciones previstas en este numeral deberán renovarse anualmente, lo cual causará una tasa igual al cincuenta por ciento (50 %) de la alícuota establecida.

³ SC del TSJ, STC N° 0078 de fecha 7 de julio de 2020, (Caso Juan Ernesto Garantón Hernández) «... [Se] SUSPENDE, (...), la aplicación de cualquier instrumento normativo dictado por los concejos municipales y consejos legislativos de los estados que establezcan algún tipo de tasa o contribución de naturaleza tributaria, así como cualquier decreto o acto administrativo de efectos generales dictado con la misma finalidad, por los alcaldes o gobernadores.// SC del TSJ, STC N°118 de fecha 18 de agosto de 2020.// Para mayor abundamiento Cfr., «La Ilegalidad de los actos administrativos de contenido tributario derivados de actuaciones de funcionarios públicos incompetentes o con prescindencia del procedimiento legalmente establecido: propósito de algunas actuaciones realizadas por la alcaldía del estado Bolívar», Julio César Díaz Valdez, acceso el 01 de abril de 2022, <http://ow.ly/hcgX30sc0Fw>

⁴ Cfr., CRBV artículo 156. – Es de la competencia del Poder Público Nacional: 13. La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias, definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estadales municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.

⁵ Ley de Timbre Fiscal del estado Bolívar (Gaceta Oficial ordinaria del estado Bolívar N° 2766 de fecha 24 de enero de 2022).

Así mismo, la ley *in comento* establece en el artículo 84 título V «Régimen Sancionatorio» que:

Constituye ilícito tributario formal relativo a esta materia:

1. Ejercer el expendio de licores, sin la renovación del registro y autorización.
2. La renovación fuera del plazo reglamentario.

Quien incurra en el ilícito tipificado [en] el numeral 1 ilícito será sancionado con multa de Cien (sic) veces (100) el tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela, además de la sanción pecuniaria se aplicará la suspensión del expendio. En el caso del numeral 2 será sancionado con la multa de cincuenta veces (50) el tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela.

Las disposiciones sancionatorias antes citadas, dan al traste con las ordenanzas municipales que regulan el funcionamiento de expendio y distribución de bebidas alcohólicas y de índole similar. Ejemplo de esto sería la ordenanza del municipio Angostura del Orinoco⁶, que estableció –como consecuencia del reparto competencial y distribución del poder tributario respecto a las autorizaciones para el expendio de bebidas alcohólicas– expresamente en el artículo N° 60 cuyo epígrafe se lee «de la autoridad competente» lo siguiente:

El otorgamiento, la suspensión o revocatoria de la autorización para el expendio, distribución y comercialización de bebidas alcohólicas, así como la organización, recaudación, revisión y control de las tasas previstas en esta ordenanzas, la imposición de sanciones pecuniarias, el cierre de los establecimientos cuando su causa derive de contravención a las normas a que hace referencia este instrumento jurídico, y demás sanciones, compete al ejecutivo municipal, a través de la Administración Tributaria Municipal. Las sanciones establecidas en esta Ordenanza, deberán ser impuestas por la Autoridad Administrativa Tributaria Municipal, con sujeción a los procedimientos aplicables.

Por tanto, la mera aplicación de estas normas –en caso que se verifique algún ilícito tributario⁷ relacionado con el expendio de licores– podría en franca contrariedad a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), (ex art. 49, cardinal 7⁸) originar la imposición doble de una sanción administrativa por la misma conducta del contribuyente o responsable. Dado que, un deber formal incumplido p.e. «La renovación [de la licencia] fuera del plazo reglamentario.» podría ser objeto de

⁶ Ordenanza de Bebidas Alcohólicas del municipio Angostura del Orinoco (Gaceta Municipal n° 79 de fecha 21 de noviembre de 2019).

⁷ Código Orgánico Tributario, 2020 (Gaceta Oficial n° 6.507 (Extraordinario) de fecha 29 de enero de 2020), Artículo 81. – Constituye ilícito tributario toda acción u omisión violatoria de las normas tributarias.

⁸ Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes.

sanción por la administración tributaria del ejecutivo regional (Tributos Bolívar) y también por la administración tributaria municipal.

De igual modo, es patente la colisión legislativa existente en esta materia entre la ley de timbre fiscal del estado Bolívar y las ordenanzas municipales, dado que ambas prevén el pago de tasas por el otorgamiento y renovación de la licencia para el expendio de bebidas alcohólicas, lo cual resulta contrario a la justicia tributaria y al principio de capacidad contributiva (ex art. 316 CRBV) que un mismo sujeto pasivo esté en la obligación de pagar dos veces en virtud de la prestación de un único servicio.

La legislación aislada por parte de los estados en cuanto a la regulación, control y administración de los servicios y actividades que constituyen el hecho imponible de timbres fiscales relacionados con el expendio de bebidas alcohólicas, pueden entorpecer el libre desenvolvimiento de la actividad económica (ex art. 112 CRBV). Esta es una intervención innecesaria del ente-territorial que por un lado extralimita las competencias del estado y por el otro, no corresponde a ninguna política económica o social previa.

Esa perturbación se materializa cuando los consejos legislativos de los estados, sancionan leyes de timbres fiscales que reproducen normas referidas al control del expendio de bebidas alcohólicas que estaban contempladas en otrora ley de timbre fiscal cuando eran de competencia nacional. Es decir, sin considerar las transferencias de competencias reservadas al Poder Nacional que se les realizó a los estados a partir de Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público Nacional⁹.

A raíz de la distribución constitucional de las competencias, el hecho imponible de los timbres fiscales debe estar circunscrito a los servicios prestados por el estado tal como lo postula la calificada doctrina tributaria¹⁰, y no por aquellos que les son propios al municipio, como lo son las actividades relacionadas con el expendio de licores.

Para evitar, situaciones de colisión de normas, advirtió la SC del TSJ, a través de la sentencia N° 572 de fecha 18 de marzo de 2003, que:

...hasta tanto sea dictada dicha ley o aquellas que conforme al artículo 157 de la Constitución descentralicen competencias del Poder Nacional al Poder Estatal, los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas sólo tendrán poder para crear

⁹ Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público Nacional (Gaceta Oficial N° 37.753 de fecha 14 de agosto de 2003).

¹⁰ Cfr. Juan, Carmona Borjas y Karla D'Vivo Yusti, «Implicaciones tributarias derivadas del conferimiento a los municipios, de la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones necesarias para el expendio de bebidas alcohólicas», *Erga Omnes* 1 (2006): 388. «(b) Limitación del timbre fiscal como medio de pago empleado por los Estados únicamente respecto de servicios por ellos prestados.»

tributos de timbre fiscal mediante la fijación de tasas por concepto de servicios y documentos prestados o expedidos por sus órganos u entes, o a través del impuesto de timbre fiscal a los pagarés a la orden y a las letras de cambio donde sean beneficiarios bancos u otras instituciones financieras, por no ser necesario para establecer dichas obligaciones tributarias que esté en vigencia la ley de hacienda pública estatal o ninguna otra ley nacional de coordinación o descentralización, al no estar las materias propias de dichos tributos vinculadas con actividades de regulación, administración y control que en la actualidad son competencia exclusiva del Poder Nacional. Así se declara.

En efecto, la SC del TSJ quiso evitar la colisión (antinomias: situaciones de conflicto, contraste o incompatibilidad entre normas) dentro del sistema jurídico, cuando expresamente señaló «sólo tendrán poder para crear tributos de timbre fiscal mediante la fijación de tasas por concepto de servicios y documentos prestados o expedidos por sus órganos u entes».

2. Extralimitación de la potestad sancionadora en la Ley de Timbre fiscal del estado Bolívar respecto al ejercicio del expendio de licores

Un breve recorrido por las leyes de Impuesto sobre alcohol y especies alcohólicas permiten afirmar que la industria y el expendio de bebidas alcohólicas son actividades comerciales, que requieren de una licencia o autorización otorgada por el municipio.

En efecto, la Reforma de la Ley de Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas publicada en Gaceta Oficial N° 38.238 del 28 de julio de 2005 (reimpresa por error material en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.279 del 23 de septiembre de 2005, y finalmente, en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.286 del 4 de octubre de 2005) desconcentró la competencia en materia de licores al Poder Público Municipal representado por las alcaldías en los siguientes términos:

Artículo N° 46. – Las industrias relacionadas con alcohol y especias alcohólicas, fabricación y las fábricas de aparatos de destilación, sólo podrán funcionar mediante el previo registro en la Oficina de Administración Tributaria Nacional de su domicilio fiscal.

El reglamento de esta Ley determinará los datos que hayan de contener las solicitudes de registro respectivo y los documentos y comprobaciones que deban acompañarla.

Las autorizaciones necesarias para el expendio de bebidas alcohólicas serán otorgadas por las alcaldías, de conformidad con las normas que establezcan las ordenanzas respectivas, sin perjuicio de las leyes que rigen la materia municipal (...)

Posteriormente, esta ley resultó reformada (cfr., Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.852 de fecha 5 de octubre de 2007) en la cual se evidencia la modificación del

contenido del artículo 46, que pasó a ser el artículo 43¹¹ pero dejó incólume la vigencia de la competencia hecha a los entes locales para otorgar los permisos, (i.e., licencias para expendio de bebidas alcohólicas) y así se evidencia en el artículo 48 y en la disposición transitoria única en los siguientes términos:

Artículo 48. – El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de seguridad ciudadana establecerá los lineamientos para que las Alcaldías, previa opinión favorable y vinculante del respectivo C.C., otorguen los permisos para el expendio de licores y fije el horario respectivo.

ÚNICA: Hasta tanto el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Seguridad Ciudadana establezca los lineamientos previstos en esta Ley, correspondientes al expendio y horarios de bebidas alcohólicas, permanecerán vigentes las ordenanzas municipales que regulen la materia.

La más reciente Ley de Impuesto Sobre Alcohol y Especies Alcohólicas fue publicada en Gaceta Oficial N° 6.151 de fecha 18 de noviembre de 2014 y en ella se mantuvo la vigencia de la competencia a favor de los municipios:

Artículo N° 45. – Sólo podrá expendirse bebidas alcohólicas en los establecimientos destinados a la venta o al consumo de bebidas alcohólicas, que posean su respectiva licencia de licores y patente de industria y comercio y demás requisitos establecidos en las leyes correspondientes. (Negritas nuestras)

Disposición Transitoria Única. Hasta tanto el ministerio del poder popular con competencia en materia de seguridad ciudadana establezca lo lineamientos previsto en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, correspondiente al expendio y horarios de bebidas alcohólicas, permanecerán vigentes las ordenanzas que regulan la materia.

No cabe duda que, la licencia o autorización cuya competencia le corresponde al ente territorial municipal es la habilitación legal para comercializar el expendio de bebidas alcohólicas, una vez cumplido con los trámites establecidos y por un período determinado. Por tanto, expendir licores sin licencia o registro es un ilícito tributario controlado por dicho ente que da lugar: i) al comiso de la mercancía y ii) el cierre del establecimiento; y así lo establece la Ley de Impuesto Sobre Alcohol y Especies Alcohólicas antes citada en el artículo 45 *in fine*.

¹¹ Artículo 43: Las industrias relacionadas con alcohol y especies alcohólicas, fabricación y las fábricas de aparatos de destilación, sólo podrán funcionar mediante el previo registro en la Oficina de la Administración Tributaria Nacional de su domicilio fiscal. El Reglamento de esta Ley determinará los datos que hayan de contener las solicitudes de registro respectivo y los documentos y comprobaciones que deban acompañarla.

Es decir, la ley *in cometo* no sólo traslada a las alcaldías la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones necesarias para el expendio de bebidas alcohólicas, sino que también reconoce la potestad de los entes municipales para establecer las condiciones para su otorgamiento, entre las que están incluidas las tasas derivadas de la prestación de tal actividad.

En efecto, dispone la CRBV respecto al Poder Público Municipal en el artículo Nº 168 que:

Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende:

1. La elección de sus autoridades.
2. La gestión de las materias de su competencia.
3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley. Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con la Constitución y la ley.

De igual manera la CRBV (ex art. 178) y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal¹² (ex art. 52), establecen que es competencia de los municipios, el gobierno y la administración de los intereses propios de la vida local, la gestión de las actividades y servicios que requiera la comunidad municipal, de acuerdo con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes.

En ese sentido el artículo Nº 179 de la CRBV señala:

Los Municipios tendrán los siguientes ingresos:

1. Los procedentes de su patrimonio, incluso el producto de sus ejidos y bienes.
2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística.
3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.

¹² Ley Orgánica del Poder Público Municipal (Gaceta Oficial nº 6.015 de fecha 28 de diciembre de 2010).

4. Los derivados del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales.
5. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que les sean atribuidas.
6. Los demás que determine la ley.

Es importante traer a colación la sentencia N° 424 proferida por la SC del TSJ de fecha 30 de abril de 2013, Caso: (Proveedores de Licores Prolicor, C.A., vs. Municipal del Municipio Chacao del Estado Miranda), donde se ratificó la competencia que tienen los municipios para el otorgamiento de licencias para el expendio de bebidas alcohólicas en los siguientes términos:

...la ley especial que regula la materia desconcentró la competencia en materia de licores al Poder Público Municipal representado por las Alcaldías, la competencia delegada fue en lo referente al control de la comercialización y expendio de licores, es decir, que sería el órgano municipal el encargado de dictar las normas a través de las ordenanzas respectivas, para regular todo relativo al expendio de bebidas alcohólicas, incluyendo la licencia o autorización, entendida ésta como la habilitación emitida por el municipio para comercializar legalmente el expendio de bebidas alcohólicas, una vez cumplido con los trámites establecidos y por un período determinado.

Así, como consecuencia de la distribución del poder tributario respecto a las autorizaciones para el expendio de bebidas alcohólicas, el municipio Heres (hoy Angostura del Orinoco) –al igual que lo hicieran los demás entes territoriales¹³– sancionó las ordenanzas municipales que regulan el funcionamiento de expendio y distribución de bebidas alcohólicas y de índole similar.

Contempla la ordenanza del municipio Angostura del Orinoco vigente en el artículo N° 12 respecto a la tasa que se deberá pagar para optar por la licencia para el expendio de licores, lo siguiente:

La emisión de la licencia para el Expendio, Distribución y Comercialización de Bebidas Alcohólicas y (sic) causará la cancelación previa de una tasa de otorgamiento de Cuatro (4,00) Petros para las zonas urbanas, y Cuatro (4,00) Petros para las zonas no urbanas que serán pagada por el interesado de acuerdo al momento que le corresponda, según la zona donde se encuentre domiciliado.

¹³ Cfr., Ordenanza para el expendio de Bebidas Alcohólicas del Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Miranda (Gaceta Municipal n° 442-12/2021 (Extraordinario) Petare de fecha 14 de diciembre de 2021). «Exposición de motivos. (...) La ordenanza, acoge en toda su plenitud, la trasferencia de competencias del Poder Nacional al Poder Municipal, materializado en el año 2005, donde todo lo concerniente a la ubicación, autorización, horarios, modalidades de expendio y consumo de bebidas alcohólicas, se transfiera a las entidades locales, (...)» // Ordenanza para el otorgamiento de licencia de expendio de licores del Municipio General Domingo Antonio Sifontes. (Gaceta Municipal n° 0155 (Extraordinaria) Tumeremo de fecha 26 de noviembre de 2018).

Para renovar la licencia, establece la ordenanza en el artículo 22 que «... 1. Los contribuyentes que realicen la actividad de Expendio (...) pagaran (sic) una tasa de renovación equivalente a Dos (2,00) Petros.»

Sin embargo, –como antes se señaló– el consejo legislativo del estado Bolívar decretó la ley de Reforma de la Ley de Timbre Fiscal del estado Bolívar que estableció en el artículo N° 26, la obligación de pagar tasas (estimadas en unidades tributarias estatales) por los mismos documentos relacionados con el otorgamiento de autorización del expendio de bebidas alcohólicas (i.e., licencia), sin considerar que estas actividades o servicios son prestadas por las alcaldías, condición necesaria para configurar el hecho imponible.

La disposición apuntada rebasa el ámbito de competencia del Poder Estatal, puesto que, según la CRBV, la Ley de Impuesto Sobre Alcohol y Especies Alcohólicas, y la SC del TSJ –máximo y último interprete de las normas jurídicas– la competencia de esa actividad comercial les corresponde a las alcaldías. Es el ente político territorial plenamente y constitucionalmente facultado para dictar las ordenanzas correspondientes, a los fines de establecer las normas que regulen el otorgamiento de tales autorizaciones, así como las tasas derivadas de ello.

Por otro lado, al margen de la disposición N° 26 establecida en la Ley de Timbres Fiscales, la ley también se atribuye la competencia de control del ejercicio del expendio de licores y su renovación.

En efecto, dispone el artículo N° 84 de la ley de timbre fiscales que:

Constituye ilícito tributario formal relativo a esta materia:

1. Ejercer el expendio de licores, sin la renovación del registro y autorización.
2. La renovación fuera del plazo reglamentario.

Quien incurra en el ilícito tipificado [en] el numeral 1 ilícito será sancionado con multa de Cien (sic) veces (100) el tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela, además de la sanción pecuniaria se aplicará la suspensión del expendio (...)

Lo anterior también constituye una usurpación de competencias, dado que como ya se demostró, la solicitud, obtención, modificación, reexpedición y renovación de la Licencia para Expendio de Bebidas Alcohólicas son actos de carácter administrativo –i.e., forma como la administración pública manifiesta su voluntad–, que se encuentra atribuido a la administración tributaria local, lo cual incluye la aplicación de sanciones por incumplimiento de leyes tributarias.

En efecto, se colige del artículo N° 45 y su disposición transitoria única de la Ley de Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas en concordancia con el artículo N° 60 de la Ordenanza sobre Funcionamiento de Expendio y Distribución de Bebidas

Alcohólicas y de Índole Similar correspondiente al municipio Heres (hoy Angostura del Orinoco), que el régimen sancionatorio por el incumplimiento de las normas referidas al expendio de licores corresponde al ente territorial municipal. Por tanto, el artículo N° 84 de la Ley de Timbre Fiscal del estado Bolívar que establece sanciones pecuniarias y suspensión del expendio de licores configura una extralimitación de competencia.

Es importante tener presente que, los principios constitucionales que informan la materia sancionadora como lo estatuye Crespo Irigoyen¹⁴ tienen doble propósito, el primero dirigido a los ciudadanos que consiste en salvaguardar sus derechos ante la administración, y el segundo, la delimitación que representan para la actuación del órgano administrativo en su actividad sancionadora.

Es evidente que la colisión legislativa aquí planteada (la actividad del expendio de bebidas alcohólicas) entre el ente estatal y el municipal contradice el principio de unidad sancionatoria, cuyo objeto es garantizar al administrado un solo procedimiento¹⁵, en identidad de sujetos, hechos y fundamentos cuando se tutele un mismo bien jurídico. En su razón, la CRBV establece como garantía el principio general del derecho conocido por *non bis in idem* (ex art. 49,7¹⁶) que prohíbe el ejercicio reiterado del *ius puniendi* e impide la duplicidad de castigo, sean estos administrativos o penales¹⁷.

El acto administrativo (licencia) que autorizó el expendio distribución y comercialización de bebidas alcohólicas como tantas veces se ha señalado, le corresponde al ente territorial municipal, y en todo caso, de existir contravenciones legales que den origen a la suspensión, lógicamente solo podría ser ejecutada por el mismo órgano que concedió la autorización o licencia¹⁸. En el caso que se analiza la Administración Tributaria Municipal y no la Dirección del Servicio Autónomo de Administración Tributaria del estado Bolívar.

¹⁴ M. Gabriela Crespo Irigoyen, *La potestad sancionatoria de la Administración Tributaria* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. 2006), 41.

¹⁵ En relación a la prohibición de la apertura sucesiva de dos procedimientos, Peña asevera que «...no debe plantearse ni siguiera la posibilidad de la doble sanción por los mismos hechos» Cfr., José, Peña Solís, *La Potestad Sancionadora de la Administración Pública Venezolana* (Caracas: Colección de Estudios Jurídicos del Tribunal Supremo de Justicia, Venezuela), 241.

¹⁶ Ninguna persona podrá ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente.

¹⁷ Cfr., SPA del TSJ, STC N° 2137 de fecha 21 de abril de 2005. «...el mencionado principio [*non bis in idem*] constituye un postulado constitucional con base en el cual nadie podrá ser sometido a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiere sido juzgado anteriormente. Vale decir que con ello se prohíbe la aplicación sucesiva o simultánea de varias sanciones por un mismo hecho. <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/abril/02137-210405-2003-0517.HTM> // SC del TSJ, STC N° 256 de fecha 16 de marzo de 2005, (caso Ordenanza sobre Tarifas del Servicio de Aseo Urbano y Domiciliario en el Municipio Libertador). «...la imposición simultánea de sanciones administrativas y penales puede resultar contraria al principio general de proporcionalidad que rige al ejercicio de la potestad punitiva del Estado, lo que exige siempre adecuar la concurrencia de sanciones a ese principio de proporcionalidad». <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/256-160305-05-0491.HTM>

¹⁸ Si un órgano tiene competencia para dictar un acto, lógicamente ha de tenerla para rectificar los errores materiales que haya incurrido para dictarlos. (Araujo-Juárez 1993, 288).

Tanto es así que, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), respecto a la revocación de los actos administrativos –potestad correctiva que tiene la administración– establece en el artículo 82 que «...Los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó, o por el respectivo superior jerárquico.»

En este punto, conviene destacar que la doctrina en el derecho administrativo propende a conservar la eficacia de los actos administrativos (i.e. principio de conservación de los actos¹⁹), en el caso que nos ocupa la eficacia de la licencia de licores expedida por el ente administrativo municipal. Quiere decir, según Araujo-Juárez que, si algún acto admite varias interpretaciones, de la que implique la ineficacia total o parcial, ha de preferirse, aquella que evite tal ineficiencia o comporte su validez parcial en lugar de la total: convalidación, ratificación y enmienda de errores o de hechos²⁰.

Con base en los argumentos anteriormente esgrimidos, las sanciones de multas o suspensión de la licencia de expendio de licores como consecuencia de la aplicación del artículo N° 84 de la Ley de Timbre Fiscal del estado Bolívar, configuraría un acto administrativo nulo de nulidad absoluta.

CONCLUSIONES

Es contrario a la justicia tributaria y a la capacidad económica establecida en la CRBV (ex art. 316) que, un ente político territorial cobre un tributo respecto de materias que conforman el poder tributario de otro.

Los estados en ejercicio del poder tributario que les ha sido atribuido en materia de timbre fiscal no deben incluir como hechos imponderables servicios prestados por los entes territoriales municipales en general y en particular respecto al control y administración del expendio de licores.

Las competencias administrativas y el poder tributario respecto a la expedición de licencias para el expendio de licores, debe a tenor de lo establecido en el artículo 179,2 de la CRBV quedar atribuido de manera definitiva a favor de los entes territoriales

¹⁹ Araujo- Juárez señala que «se distingue una serie de técnicas de las que se desprende el principio de conservación de los actos, que recogen las figura anulabilidad –no nulidad– de los actos como regla general (art.20 de la LOPA); la conversión del acto (art. 21 de la LOPA); la convalidación de los actos anulables (Art. 81, de la LOPA); la rectificación de los errores materiales o de cálculo (art. 84 de la LOPA); y la legitimación del despacho subsanador (arts. 5, 45, 50 de la LOPA). José Araujo-Juárez, *Derecho Administrativo General. Procedimiento y Recurso Administrativo* (Caracas: Ediciones Paredes, 2010),104.

²⁰ José Araujo-Juárez. *Derecho Administrativo General ...*, 104.

municipales en una ley de armonización tributaria²¹, a fin de evitar el ejercicio concurrente del referido poder tributario por parte de los estados y de los municipios, situación que originaría el establecimiento de dos (2) obligaciones tributarias a cargo de un mismo sujeto pasivo, generada por un mismo hecho imponible (i.e., expedición de la licencia para el expendio de bebidas alcohólicas).

Finalmente, conforme a la transferencia realizada a favor de las alcaldías de la competencia para otorgar las autorizaciones correspondientes para el expendio de bebidas alcohólicas, debe reformarse la Ley de Timbre Fiscal del estado Bolívar y en particular proscribir las disposiciones 26 y 84 referidas al cobro de las tasas a través de uso de estampillas para el otorgamiento de autorización de empresas productoras de alcohol, o para la instalación de expendio de bebidas alcohólicas (ex art. 26); y, a la imposición de sanciones de multa o suspensión del expendio de licores (ex art. 84).

No queda duda en lo absoluto para nosotros, que el órgano legislativo no está exento de estar sometido a la Constitución, y sus actos y omisiones quedan bajo el imperio de la norma suprema. Cuando la Ley o su omisión vulnere la Constitución, el órgano legislativo –Federal, Estadal o Municipal– habrá conculcado su obligación de sometimiento y supeditación a la Supremacía Constitucional –artículo 7 de la Constitución–, lo que supone una conducta antijurídica y en consecuencia sujeta a indemnización en la medida que se genere daño patrimonial individual o grupal discriminatorio²².

BIBLIOGRAFÍA

- Araujo-Juárez, José. *Derecho Administrativo General. Procedimiento y Recurso Administrativo*. Caracas: Ediciones Paredes, 2010.
- Araujo-Juárez, José. *Principios generales del derecho administrativo formal*. Caracas: Vadell Hermanos, 1993.
- Carrillo, C. «Reflexiones sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador y los Efectos Temporales de las Sentencias.» Artículo presentado en el IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo, marzo de 2012.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extraordinaria N° 5.908 del 19 de febrero de 2009.

²¹ Lo más parecido según la Sala Constitucional del TSJ es la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Cfr., STC N° 278 de fecha 29 de abril de 2014, Caso: *Julio César Díaz y otros, versus Ordenanza de Impuestos sobre Actividades Económicas de Industria, Comercio, Servicios o de Índole Similar del Municipio Heres del Estado Bolívar*, publicada en la *Gaceta Municipal Extraordinaria n.º 0328 del 23 de noviembre de 2009*. <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/163350-278-29414-2014-11-0038.HTML>

²² Carrillo, C. «Reflexiones sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador y los Efectos Temporales de las Sentencias» (IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo, Margarita, Venezuela, marzo de 2012).

- Constitución del estado Bolívar. (Gaceta Oficial del estado Bolívar Extraordinaria N° 90 de julio de 2001).
- Decreto Constituyente mediante el cual se dicta el Código Orgánico Tributario. (Gaceta Oficial N° 6.507 Extraordinario de fecha 29 de enero de 2020).
- Irigoyen, M. Gabriela Crespo. *La potestad sancionatoria de la Administración Tributaria*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2006.
- Juan, Carmona Borjas y Karla D'Vivo Yusti. «Implicaciones tributarias derivadas del conferimiento a los municipios, de la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones necesarias para el expendio de bebidas alcohólicas.» *Erga Omnes* 1 (2006): 388. http://www.ulpiano.org/ve/revistas/bases/artic/texto/REO_CHACAO/1/REO_CHACAO_2006_1_360-391.pdf
- Ley de Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas. (Gaceta Oficial N° 5.852 Extraordinaria de fecha 5 de octubre de 2007).
- Ley de Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas. (Gaceta Oficial N° 6.151 de fecha 18 de noviembre de 2014).
- Ley de Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas. Gaceta Oficial N° 38.238 del 28 de julio de 2005 (reimpresa por error material en la Gaceta Oficial N° 38.279 del 23 de septiembre de 2005, y finalmente, en la Gaceta Oficial N° 38.286 del 4 de octubre de 2005).
- Ley de Reforma de la Ley de Timbre Fiscal del Estado Bolívar. (Gaceta Oficial del estado Bolívar N° 2766 de fecha 24 de enero de 2022).
- Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público Nacional. (Gaceta Oficial N° 37.753 de fecha 14 de agosto de 2003).
- Ley Orgánica de la Administración Pública. (Gaceta Oficial n° 6.147 Extraordinario de fecha 17 de noviembre de 2014).
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal. (Gaceta Oficial n° 6.015 de fecha 28 de diciembre de 2010).
- Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. (Gaceta Oficial n° 2.818 Extraordinaria de fecha 01 de julio de 1981).
- Ordenanza de Bebidas Alcohólicas. (Gaceta Municipal Ordinaria N° 079. 21 de noviembre de 2019).
- Ordenanza para el expendio de Bebidas Alcohólicas del Municipio Sucre del Estado Bolivariano de Miranda. (Gaceta Municipal n° 442-12/2021 Extraordinario, Petare de fecha 14 de diciembre de 2021).
- Ordenanza para el otorgamiento de licencia de expendio de licores del municipio General Domingo Antonio Sifontes. (Gaceta Municipal Extraordinaria n° 0155, Tumeremo de fecha 26 de noviembre de 2018).
- Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional: Sentencia N° 0078 de fecha 07 de julio de 2020. <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/309923-0078-7720-2020-19-0333.HTML>.
- Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional: Sentencia N° 118 de fecha 18 de agosto de 2020). <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/310057-0118-18820-2020-19-0333.HTML>.

- Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional: Sentencia N° 256 de fecha 16 de marzo de 2005). <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/256-160305-05-0491.HTM>.
- Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional: Sentencia N° 278 de fecha 29 de abril de 2014. <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/163350-278-29414-2014-11-0038.HTML>
- Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional: Sentencia N° 424 de fecha 30 de abril de 2013. <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/424-30413-2013-10-1303.HTML>.
- Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional: Sentencia N° 572 de fecha 18 de marzo de 2003. <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/572-180303-01-1797%20.HTM>.
- Tribunal Supremo de Justicia. Sala Político Administrativa: Sentencia N° 2137 de fecha 21 de abril de 2005. <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/abril/02137-210405-2003-0517.HTM>.
- Solís, José Peña. *La Potestad Sancionadora de la Administración Pública Venezolana*. Caracas: Colección de Estudios Jurídicos del Tribunal Supremo de Justicia, 2005.
- Valdez, Julio César Díaz. «Apuntes del Derecho Tributario Venezolano». Acceso el 01 de abril de 2022. <https://apuntesdetrIBUTO.blogspot.com/2022/02/la-ilegalidad-de-los-actos.html>.