

ES INCONSTITUCIONAL CONDICIONAR SERVICIOS Y PAGOS DE IMPUESTOS MUNICIPALES AL PAGO DEL ASEO URBANO*

Laura Louza Scognamiglio**

Directora y fundadora de la ONG Acceso a la justicia

Resumen: La sentencia analizada supone un espaldarazo para la decisión de las autoridades de Baruta y da por válido lo dispuesto en la Ordenanza del Municipio Baruta en el sentido de condicionar el otorgamiento de permisos, licencias, reclamos o pagos de impuestos al hecho de estar solvente con el pago del aseo urbano, a pesar de que esa ordenanza viola la propia Constitución y, además, el Acuerdo Nacional de Armonización Tributaria Municipal de 2020, así como la Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios.

Palabras Clave: Armonización tributaria, aseo urbano, tributos, servicio público, impuestos, Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios.

Abstract: The analyzed ruling constitutes an endorsement of the decision by the Baruta authorities and validates the provisions of the Baruta Municipality Ordinance, which conditions the granting of permits, licenses, claims, or tax payments on being up to date with urban sanitation fees. This is despite the fact that the ordinance violates the Constitution, as well as the 2020 National Agreement on Municipal Tax Harmonization and the Organic Law on Coordination and Harmonization of the Taxing Powers of States and Municipalities.

Key words: Tax harmonization, urban sanitation, taxes, public service, levies, Organic Law on the Coordination and Harmonization of the Taxing Powers of States and Municipalities.

El cambio climático y las medidas para mitigarlo han puesto a los desechos producidos por el ser humano en un lugar central en el debate público. En Venezuela la basura también ocupará a partir de ahora un sitio más relevante en la lista de preocupaciones de los empresarios, comerciantes y ciudadanos de a pie, pero no porque el país esté avanzando en la construcción de una agenda ecológica, sino porque el impago del servicio de aseo urbano puede afectar de manera importante sus derechos y traerles costos adicionales a los del mero servicio.

El Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) consideró constitucional en un caso anterior a la Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y

* <https://accesoalajusticia.org/inconstitucional-condicionar-servicios-y-pagos-impuestos-municipales-pago-aseo-urbano/>

** Abogada de la Universidad Católica Andrés Bello; Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Pantheon-Assas (París II); Magister en Derecho, Economía y Políticas Públicas del Instituto Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid; Fundadora y directora ejecutiva de la ONG venezolana Acceso a la Justicia, <https://accesoalajusticia.org/>

Municipios (publicada en Gaceta Oficial n° 6.755 extraordinario del 10 de agosto de 2023) que los municipios adopten las medidas necesarias para conseguir que la obligación de pago del aseo urbano sea cumplida. Esto incluye el condicionamiento del otorgamiento de permisos y licencias, así como el pago de los impuestos con posibilidad de bloqueos de páginas web para impedir el cumplimiento de las obligaciones tributarias, si no se ha procedido previamente al pago del servicio de aseo urbano.

La decisión la adoptó la Sala Político Administrativa del máximo juzgado en su sentencia n° 209 del 2 de mayo de 2024¹, en la cual declaró sin lugar la apelación que una empresa (Surnet Telecom, C.A.) interpuso en febrero de 2023 contra una resolución del Tribunal Superior Primero de lo Contencioso Tributario de Caracas.

«Todos nos encontramos frente a la obligación de colaborar con la higiene, la salud y la vida, a través del pago de servicio de aseo urbano, así como coadyuvar al gasto público a través del pago de los impuestos», se lee en la decisión redactada por el presidente de la Sala, Malaquías Gil Rodríguez, mediante la cual avaló la decisión del juzgado superior de desestimar la acción que la empresa presentó contra una resolución que el Servicio Autónomo Municipal de Administración Tributaria (Semat) emitió en 2020.

El organismo tributario baruteño le impuso una multa de 500.000 unidades tributarias y ordenó la clausura temporal de la empresa accionante por «incumplimiento de deberes formales referidos a la omisión de presentación de las declaraciones juradas de ingresos brutos correspondientes a los meses de marzo, abril y mayo del año 2020».

LOS DOS O NADA

Tras respaldar el criterio del juzgado superior, según el cual permitirles a los ciudadanos que incumplan sus obligaciones tributarias generaría «gravísimas consecuencias (...) sobre el funcionamiento de los servicios públicos y sobre los derechos constitucionales, individuales y colectivos, a la salud y al medio ambiente», la Sala desechó todos los argumentos esgrimidos por la empresa sancionada.

Los accionantes sostuvieron que intentaron cancelar los impuestos municipales pero que no pudieron hacerlo porque, al no estar al día con el pago del aseo urbano, se les impidió el acceso al portal electrónico del Semat, por lo tanto, rechazaron que hubieran incurrido en algún incumplimiento tributario de manera intencionada. También explicaron que no habían pagado el aseo urbano por haber recurrido contra esa facturación al no haber recibido el servicio por causa de la pandemia de COVID-19, ya que en 2020 el país estuvo sometido a varios confinamientos para frenar la pandemia y el servicio fue interrumpido.

Sin embargo, la Sala no se pronunció al respecto, es decir ni en cuanto a la ausencia de respuesta sobre el recurso que intentó la empresa al no recibir el servicio de aseo urbano, ni en relación con el consecuente bloqueo de la página web para el pago de los impuestos municipales, ni menos aún sobre la verdadera causa de la multa en su contra, aunque es la razón de ser de la demanda presentada ante el TSJ.

En este sentido, la Sala Político Administrativa señaló en su sentencia:

«El Municipio Baruta, con el fin de garantizar la continuidad en la prestación del servicio de aseo urbano y domiciliario, puede ejercer las acciones administrativas y judiciales para lograr que se cobre lo adeudado, se mantenga la regularidad y eficacia de tal servicio. De ahí que la actuación de la administración municipal se ciñó de manera estricta a la normativa vigente, con la finalidad de lograr el cumplimiento por parte de la actora de su obligación de pagar el servicio de aseo urbano».

¹ <https://accesoalajusticia.org/la-spa-ratifica-legalidad-del-cobro-del-aseo-urbano-por-las-alcaldias/>

Al respecto, debe aclararse que la administración municipal sujetó su actuación a lo dispuesto en la Ordenanza de Tarifas (Tasas) correspondientes al Aseo Urbano y Domiciliario del Municipio Baruta, publicada en la Gaceta Municipal extraordinaria n° 288-08/2018, del 17 de agosto de 2018, en cuyo artículo 23 se establece lo siguiente:

«Se deberá exigir la solvencia en el pago de los servicios de aseo urbano y domiciliario a todas aquellas personas naturales o jurídicas que soliciten la concesión de una licencia de actividades económicas o que deseen renovarla. Asimismo, se deberá exigir dicha solvencia para la emisión de cualquier otra autorización o acto administrativo de competencia municipal, salvo en los casos en que específicamente esto no sea posible, atendiendo a la naturaleza de la actuación que debe ser evacuada».

No obstante, llama la atención que la Sala no haya declarado la inconstitucionalidad del artículo 23 de esta ordenanza, ya que se trata de una norma contraria al principio *non bis in idem* y al derecho a acceder a los órganos de la administración pública, así como a la buena gestión administrativa.

En cuanto a la violación del principio *non bis in idem*, se verifica porque se pretende aplicar más de una sanción por un mismo incumplimiento. En este sentido, debe aclararse que el incumplimiento de las obligaciones de los usuarios del servicio de aseo urbano compromete su responsabilidad por la deuda insoluble y los somete al pago de los intereses correspondientes, sin que se les pueda expedir una solvencia por ese servicio, por lo que ya existe una consecuencia jurídica sancionatoria por esa situación. Por ello, agravar la situación del deudor con otras medidas administrativas, como limitar el acceso a trámites administrativos o impedir la declaración y pago de sus obligaciones tributarias, obstaculizar la obtención de solventas relacionadas con el pago de sus tributos u otros conceptos distintos al correspondiente aseo urbano, implicaría imponer sanciones adicionales.

Asimismo, se viola el derecho a acceder a los órganos de la administración pública, realizar peticiones y cumplir los trámites correspondientes ante las instancias municipales cuando se condiciona el ingreso al portal para la solvencia en el pago de las tasas de aseo urbano, así como se vulnera el derecho a la oportuna respuesta de la administración pública municipal a las solicitudes y reclamos de las personas, al sujetarlas al pago previo del servicio de aseo urbano.

Como consecuencia de lo anterior, se viola también el derecho a la buena gestión administrativa, porque en lugar de actuar al servicio del ciudadano, como lo establece el artículo 141 de la Constitución, se establece una suerte de extorsión, presionando mediante la amenaza de no poder cumplir otros trámites administrativos hasta tanto la persona no se encuentre solvente con el servicio de aseo urbano.

Lo más grave de la sentencia dictada por la Sala Política Administrativa en el caso que se analiza es que ella misma reconoce que «la tarifa correspondiente al servicio de aseo urbano no tiene carácter tributario cuando lo presta un concesionario», y, aun así, al aceptar la validez, entre otros, del artículo 23 de la ordenanza del municipio Baruta antes transcrito, parece considerar válido el bloqueo de páginas web para pagar impuestos municipales si no se ha pagado el aseo urbano.

De esta forma, al establecer la Sala que «la multa impuesta a través del acto administrativo impugnado en el presente juicio sí ostenta naturaleza tributaria» y considerar que es válida al no haberse pagado el impuesto, lo que como ya se ha explicado le fue imposible a la empresa por el bloqueo de la página de la administración tributaria, el TSJ vulnera no solo los derechos antes mencionados, sino además su acceso a la justicia (artículo 26 de la Constitución).

En efecto, al haber un recurso pendiente por parte de la empresa en contra de la facturación del aseo urbano, la Sala debió reconocer la inconstitucionalidad de la medida de la administración tributaria municipal, pues nunca debió bloquear el acceso a la página por no haber

pagado el servicio y menos aún al haber un recurso pendiente por resolver sobre ese asunto; en cambio, la Sala remató su sentencia diciendo que «las sanciones impuestas a la contribuyente son una consecuencia jurídica del incumplimiento de sus obligaciones tributarias».

VIVITA Y COLEANDO

El máximo juzgado también rechazó el argumento de la denunciante de que la normativa municipal que le fue aplicada violaba una decisión de la Sala Constitucional. En 2020 la intérprete de la carta magna, en su sentencia n.º 78², suspendió las regulaciones aprobadas por los municipios que creaban impuestos y que establecían divisas extranjeras como base de su cálculo. En dicha decisión también se ordenaba que las alcaldías pactaran estas cargas impositivas con el Gobierno nacional, algo que dio origen al Acuerdo Nacional de Armonización Tributaria Municipal³ en 2020, y en 2023 a la Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios.

El máximo juzgado replicó lo siguiente:

«La resolución de multa número 00164, fue emitida el 30 de junio de 2020 y notificada el 3 de julio de ese mismo año, es decir, antes de que se produjera la suspensión declarada y levantada por la Sala Constitucional y antes de que entrara en vigencia la regulación relativa a la coordinación y armonización tributaria»

En cualquier caso, la norma que se invocó como fundamento de la resolución debió ser declarada inconstitucional y actualmente debe entenderse derogada por la Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios. Esperemos que así lo entiendan las autoridades municipales y no encuentren en esta sentencia un aval de sus ilegítimas medidas de coacción contra los morosos en el pago del servicio.

La recolección de desechos es un servicio público que la administración municipal debe garantizar y puede gestionar de manera indirecta a través de un concesionario, cuyo derecho a cobro por el servicio que presta no se cuestiona, en la medida en que no está consagrado en nuestro ordenamiento jurídico con carácter gratuito; sin embargo, es inconstitucional e incluso ilegal (contraviene la ley antes mencionada) que el municipio condicione incluso la declaración y pago de los tributos municipales al pago de aquel servicio.

REFLEXIONES FINALES

La sentencia analizada supone un espaldarazo para la decisión de las autoridades de Baruta y da por válido lo dispuesto en la Ordenanza del Municipio Baruta en el sentido de condicionar el otorgamiento de permisos, licencias, reclamos o pagos de impuestos al hecho de estar solvente con el pago del aseo urbano, a pesar de que esa ordenanza viola la propia Constitución y, además, el Acuerdo Nacional de Armonización Tributaria Municipal de 2020, así como la Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios.

La justificación del TSJ para aceptar esta situación y dar por válida la multa impuesta contra la empresa demandante es que esos instrumentos no estaban vigentes cuando le fue aplicada a esta última, sin embargo, la Constitución sí lo estaba y las normas que condicionen el acceso a servicios o permisos del municipio al pago o que bloqueen la página web para el usuario cuando no ha pagado, atentan contra el derecho de acceso a la justicia y a la buena administración.

² <https://accesoalajusticia.org/suspension-temporal-de-la-aplicacion-de-normas-tributarias-dictadas-por-municipios-y-estados/>

³ <https://accesoalajusticia.org/el-acuerdo-de-armonizacion-tributaria-municipal-formaliza-el-golpe-contra-la-descentralizacion/>