

Marginalia sobre la gestión integral de los residuos y desechos sólidos en Venezuela

Marginalia on the comprehensive management of solid waste in Venezuela

Edison Lucio VARELA CÁCERES

Resumen: El autor realiza unos breves comentarios sobre la gestión integral de los residuos y desechos sólidos en el ordenamiento jurídico venezolano. En concreto, alude a las distintas fases de gestión integral de los residuos y desechos sólidos, de seguida comenta algunos aspectos aparentemente controversiales sobre competencias de los entes estatales y municipales, la participación privada, las tasas y tarifas, la armonización tributaria y una reciente sentencia. **Palabras clave:** residuo, desecho sólido, gestión integral, competencia, tasa, tarifa, armonización tributaria. Recibido: 30-03-24. Aprobado: 28-04-24.

Abstract: *The author makes some brief comments on the comprehensive management of solid waste in the Venezuelan legal system. Specifically, he alludes to the different phases of comprehensive management of solid waste, then comments on some apparently controversial aspects regarding the powers of state and municipal entities, private participation, rates and tariffs, tax harmonization and a recent judgment. **Keywords:** solid waste, comprehensive management, competition, rate, tariff, tax harmonization.*

Marginalia sobre la gestión integral de los residuos y desechos sólidos en Venezuela

Edison Lucio VARELA CÁCERES*
Revista FCJP, ISSN 0798-4456, ISSN-e 3007-4436,
N.º 140, 2024, pp. 191-213.

«Al adquirir libros he procurado siempre que tuvieran amplios márgenes, no tanto por amor a los bellos volúmenes como por la facilidad que ofrecen para anotar allí los pensamientos que sugieren, coincidencias o desacuerdos de opinión o breves comentarios críticos en general»

Edgar Allan POE «*Marginalia*»¹

SUMARIO: Introducción 1. Las fases de la gestión integral de los residuos y desechos sólidos 2. Aspectos aparentemente controversiales 2.1. La competencia en materia de disposición final 2.2. La competencia de los municipios en materia de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y desechos sólidos es concurrente o exclusiva 2.3. La participación del sector privado en la gestión integral de residuos y desechos sólidos 2.4. Las tasas y tarifas por gestión integral de los residuos y desechos sólidos 2.5. La armonización de las potestades tributarias en materia de gestión integral de residuos

* **Universidad de Los Andes** (Mérida-Venezuela), Abogado *Cum Laude*. **Universidad Central de Venezuela** (Caracas-Venezuela), Especialista en Derecho de la Niñez y de la Adolescencia; Profesor Asistente de Derecho Civil I Personas. **Universitat de Barcelona** (Barcelona-España), Máster en Derecho de Familia e Infancia. **Universidad Metropolitana** (Caracas-Venezuela), Profesor de Derecho Civil. **Universidad Católica Andrés Bello** (Caracas-Venezuela), Doctor en Derecho.

¹ *Vid. Ensayos y críticas* (Caracas: El Perro y La Rana, 2008), p. 131.

*y desechos sólidos 2.6. La sentencia N.º 209/2024 de la Sala
Político-Administrativa* **Conclusiones**

Introducción

Se denomina *marginalia* a aquellos comentarios que el lector escribe en los bordes de un libro que posa sobre sus ojos. Son famosas las que nos obsequió POE. En este caso, tal noción nos ha sugestionado para ofrecer unas puntuales ideas que se han formado en el ejercicio profesional en el cual se han evacuado algunas consultas y que aquí se ofrecen con fines de coadyuvar a la comprensión de esta temática.

En efecto, cuando se pone el foco en el tema de los servicios de aseo, lo primero que salta a la vista es la intervención de un conjunto de entes públicos y privados que al mismo tiempo varían entre un municipio a otro. Tal situación que, si se quiere ser gráfico, podría calificarse de caótica, responde a una distribución competencial que efectúa la Ley de Gestión Integral de la Basura², pero en la cual ha operado cierta improvisación al momento de diseñar el instrumento legal y otro tanto al hecho de que todavía pervive una transitoriedad aunque ya ha transcurrido más de una década de la entrada en vigencia del referido instrumento legal.

Lo cierto es que el tema de la «basura» es un aspecto sensible para los ciudadanos, en el sentido de que padecen sus estragos en caso de deficiente prestación de servicio, pero la mayoría de las personas –y lamentablemente muchos operadores jurídicos– desconocen a quién deben dirigir sus reclamos o a quiénes les compete responder a los mismos.

En tal sentido, este opúsculo aspira examinar las disposiciones jurídicas que regulan el asunto a los fines de desbrozar el sendero y se comprenda

² Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6017 extraordinario, de 30-12-10.

con precisión cómo está estructurada la gestión integral de los residuos y desechos sólidos, aunque en líneas generales.

En concreto, se indican las fases que conforman la gestión integral de los residuos y desechos sólidos, así como a quién competen y algunas distorsiones que han surgido de la errónea interpretación de las normas jurídicas que rigen el asunto.

1. Las fases de la gestión integral de los residuos y desechos sólidos

Lo primero a dilucidar en el tema de la basura, normalmente identificado como «aseo urbano y domiciliario», es que no se limita a una sola actividad, sino que la integran un conjunto de fases desarrolladas por diversos sujetos que en conjunto persiguen su gestión integral.

Así, la Ley de Gestión Integral de la Basura alude a diversas «fases de manejo» que inician con la generación de los residuos y debería concluir con la disposición final de los desechos sólidos (artículo 5). Ahora bien, de un paso a otro hay varias fases de manejo perfectamente individualizadas que pueden no estar atribuidas a los mismos sujetos; de allí el interés de individualizarlas, a saber:

i. Generación: sobre la cual se fijan deberes a las personas naturales y jurídicas que producen los residuos y desechos sólidos con el propósito de minimizarlos y, en contraste, maximizar el aprovechamiento (artículo 34 de la Ley de Gestión Integral de la Basura). Así como las medidas paliativas que deben tomar los fabricantes, distribuidores e importadores de mercancías para disminuir la generación de residuos por el consumidor final a través de lo que se ha denominado «responsabilidad extendida» (artículos 35, 36 y 38 *eiusdem*).

ii. Limpieza de los espacios públicos: es la actividad de barrido y lavado de áreas públicas, que se relaciona con el ornato y la prestación de servicios de turismo local, patrimonio histórico, el disfrute de parques, plazas y sitios de recreación, que para su uso por la colectividad requieren que se encuentren aseados y libre de residuos y desechos sólidos³. Compete a los municipios por disposición constitucional (artículo 178.4, en concordancia con el artículo 56.2.d de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y el artículo 9.3 de la Ley de Gestión Integral de la Basura).

iii. Almacenamiento: alude a las actividades de acopio de los residuos y desechos sólidos en sitios apropiados desde el punto de vista ambiental y sanitario (artículo 45 de la Ley de Gestión Integral de la Basura). En concreto, el empleo de contenedores adecuados, determinación de los sitios de ubicación e identificación de recipientes destinados a la recuperación o reciclaje. Es una actividad compartida entre los generadores que deben cumplir con las disposiciones técnicas sobre el acopio y los entes encargados de la recolección.

iv. Recolección y transporte: son dos actividades imbricadas y unas de las fases más sensibles, pues es sobre las cuales la colectividad efectúa

³ Al respecto comenta Freddy Alberto MORA BASTIDAS, «La recolección de desechos sólidos. Los errores en la gestión pública municipal y la distorsión en la noción de “buena administración”. Caso: municipio Libertador del estado bolivariano de Mérida», *Revista Derecho y Reforma Agraria, Ambiente y Sociedad* 43 (2017): p. 36, que la idea es crear «una gestión descentralizada, para cumplir de manera eficaz y eficiente con la prestación del servicio de la limpieza y de recolección de desechos para minimizar el impacto ambiental, contrarrestar tanto los problemas de salud como de la contaminación, pues, ante la omisión o la deficiente prestación de este servicio, puede ello incrementar el riesgo ambiental, que afectaría no solo a la población más vulnerable, sino a todos los miembros de la localidad». *Cfr.* Evelyne RIVAS SUÁREZ, «La tributación ambiental para el manejo de desechos sólidos en el Municipio Libertador, Estado Mérida, Venezuela», *Provincia* 32 (2014): p. 111, «los problemas ambientales vienen siendo asumidos por los gobiernos locales, porque estos permiten de manera fácil acceso y rápida solución».

mayores reclamos. Consiste en el retiro continuo de los residuos y desechos sólidos de los lugares de acopio en vehículos adecuados para la manipulación de los mismos y el respectivo transporte hasta su destino, que puede ser un sitio de tratamiento, transferencia o disposición final. Está asignada al municipio (artículo 178.4 de la Constitución, en concordancia con los artículos 56.2.d y 68 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y el artículo 9.3 de la Ley de Gestión Integral de la Basura)⁴.

v. Transferencia: corresponde a una actividad intermedia mediante la cual se reciben los residuos y desechos sólidos en instalaciones adecuadas para la compactación y el trasbordo para así optimizar su tratamiento o traslado hasta el sitio de disposición final. La actividad es atribución de los Estados (artículo 8.1 de la Ley de Gestión Integral de la Basura).

vi. Tratamiento: son actividades mediante las cuales se disponen de instalaciones adecuadas para la transformación de las características físicas, químicas o biológicas de los residuos sólidos, mediante procesos diseñados

⁴ No obstante, con motivos políticos –caso de «las guarimbas»–, a través de un fallo la Sala Constitucional se arrebató cautelarmente las competencias del municipio para concedérsela a la gobernación en una acción de amparo por derechos e intereses colectivos o difusos: «... en aras de garantizar los derechos constitucionales a la salud, a la vida y a la integridad física, así como preservar la prestación permanente, oportuna y eficaz de los referidos servicios públicos acuerda, como medida cautelar, hasta tanto se decida el fondo del presente asunto, que la Gobernación (...) ejercerá la prestación en forma directa de los servicios de aseo urbano y domiciliario (...) en el Municipio Maracaibo de ese Estado, comprendiendo ello la recaudación de las tasas correspondientes a la prestación de los mismos, pudiendo valerse para tales fines de los convenios que considere necesarios y viables con otras instituciones públicas o privadas, así como establecer las coordinaciones que considere pertinentes con el Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo y Aguas, como ente rector en materia ambiental. Para el cumplimiento de tales fines, la Gobernación del Estado Zulia asumirá la dirección del Instituto Municipal de Aseo Urbano (...) del Municipio Maracaibo (...) así como el manejo y administración del personal, materiales y equipos afectos a la prestación de los aludidos servicios» (TSJ/SC, sent. N.º 538, de 12-07-17).

para eliminar el carácter nocivo de los mismos, a los fines de facilitar su aprovechamiento o reciclaje (artículo 53 de la Ley de Gestión Integral de la Basura)⁵. Esta actividad está asignada al municipio (artículo 178.4 de la Constitución, en concordancia con el artículo 56.2.d de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal). En todo caso, los Estados pueden «Participar en el aprovechamiento de residuos, mediante la creación de empresas de propiedad colectiva, conjuntamente con las comunidades organizadas» (artículo 8.2 de la Ley de Gestión Integral de la Basura).

vii. Disposición final: actividad en la cual se dispone de un sitio e instalaciones adecuadas para depositar desechos sólidos de forma definitiva, eliminándolos o confinándolos, disminuyendo el impacto ambiental. Competencia atribuida a los Estados (artículo 8.1 de la Ley de Gestión Integral de la Basura).

2. Aspectos aparentemente controversiales

En el desarrollo práctico de las diversas etapas de la gestión integral de los residuos y desechos sólidos se han observado algunos temas que podría ser conflictivos, aunque solo aparentemente. Veamos:

2.1. La competencia en materia de disposición final

Lo primero a dilucidar es a quién compete el tema de la disposición final como etapa de la gestión integral de los residuos y desechos sólidos.

Al respecto, nada dice expresamente la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, pues el texto supremo se limita a indicar que al

⁵ En todo caso, vale aclarar que seguimos una acepción restringida del término técnico «tratamiento» para limitarlo a los aspectos asociados a la aplicación de técnicas industriales para el aprovechamiento de los «residuos» sólidos con fines de su reuso o reciclaje. Una acepción más amplia incluiría las actividades que se ejecutan en los rellenos sanitarios, donde los «desechos» sólidos son tratados para su disposición final de forma segura.

municipio le compete exclusivamente el tema del aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos (artículo 178.4).

Ahora bien, indica la Constitución que los Estados, entre otras atribuciones, tienen competencias exclusivas para la administración de sus bienes, creación de servicios públicos estatales y una competencia residual sobre todos aquellos asuntos que no estén asignados expresamente al Poder Público Nacional o Municipal (artículo 164, numerales 3, 8 y 11).

Por tanto, es fácil concluir que lo referente a la transferencia y disposición final como fases especializadas y técnicas de la gestión integral de los residuos y desechos sólidos corresponde a una competencia residual. Y por ello, la Ley de Gestión Integral de la Basura indica que es competencia de los Estados prestar los servicios de transferencia y disposición final (artículo 8.1).

Ahora bien, antes de la sanción de la Ley de Gestión Integral de la Basura (2010), la Ley sobre Residuos y Desechos Sólidos⁶ establecía que la competencia sobre todas las fases de manejo correspondía a los municipios (artículo 14.1), en concreto señalaba:

Artículo 68.- Es responsabilidad del municipio la disposición final de los residuos y desechos sólidos generados en su jurisdicción, así como su administración y control.

Como se aprecia, la Ley de Gestión Integral de la Basura modificó la competencia que pasó de los municipios a los Estados, ello en parte motivado a que no todos los municipios demandaban poseer un sitio de disposición final dentro de su jurisdicción, pues, según su distribución

⁶ Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 38 068, de 18-11-04.

territorial y población, podían varios municipios emplear un mismo relleno sanitario. Así, por ejemplo, el estado Mérida posee 23 municipios, pero en su territorio funcionan solo tres sitios de disposición final⁷.

Ahora bien, para materializar la modificación competencial que efectuó la Ley de Gestión Integral de la Basura se estableció una disposición transitoria –la cuarta– según la cual los municipios directamente o a través de terceros debían «continuar con la operación de los sitios de transferencia y disposición final (...) hasta tanto los órganos o entes estatales puedan asumir su ejecución».

Lo anterior es la razón de por qué todavía existen alcaldías que se encuentran administrando rellenos sanitarios⁸, pues, al ser este un servicio de carácter público e interrumpido, no puede detenerse su prestación de servicios en espera de que la Gobernación lo asuma como lo ordena la Ley. El problema reside en lo que expresa con claridad LÓPEZ ROA:

... existe una desinformación por parte del Estado, pues el usuario piensa equivocadamente que al pagar a la municipalidad el servicio de recolección está cubriendo el pago del servicio de disposición final, cuando lo cierto es que son servicios distintos, con costos distintos, que implican un pago individual⁹.

⁷ Según comentan FRANCISCO ALFARO PAREJA *et al.*, «Propuestas para el manejo integrado de los residuos sólidos en el Área Metropolitana de Caracas (AMC)», *Revista Politeia* 38, 55 (2015): p. 12, en Área Metropolitana de Caracas, compuesta por 5 municipios, solo hay un relleno sanitario.

⁸ *Cfr.* Juan Carlos LÓPEZ ROA, «La disposición final de residuos y desechos sólidos en Venezuela y su régimen económico», *Provincia* 38 (2017): p. 47, «los gobiernos regionales no han asumido la competencia, bien sea porque aún la siguen prestando las mancomunidades o municipios amparados en la Disposición Transitoria Cuarta».

⁹ *Ibíd.*, p. 48.

Como corolario, la disposición final de desechos sólidos es una competencia estatal, así como la transferencia, no obstante en los supuestos donde la entidad Estatal no haya asumido la competencia que le asigna la Ley de Gestión Integral de la Basura, los municipios –individualmente u organizados en mancomunidades– serán los encargados transitoriamente de prestar el servicio de disposición final de los desechos sólidos que generen las personas naturales y jurídicas dentro de su jurisdicción, todo, se subraya, con carácter transitorio.

2.2. La competencia de los municipios en materia de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y desechos sólidos es concurrente o exclusiva

Como es por todos conocido, la República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal y descentralizado (artículo 4 de la Constitución) que distribuye las competencias entre los diversos poderes públicos y que promueve la descentralización¹⁰.

Entre las formas de descentralización incorpora como novedad las denominadas «leyes de bases» nacionales y «leyes de desarrollo» estatales (artículo 165). Pero los textos normativos de desarrollo dictados por los Consejos Legislativos no se requieren para todo tipo de competencia que posea el Estado, sino únicamente para el supuesto de «competencias concurrentes», es decir, donde exista una intervención compartida entre el Poder Nacional y el Estatal, pues las leyes de bases fijarán el límite nacional y las transferencias si fuera el caso del ámbito competencial a nivel nacional y, de acuerdo con dicho marco normativo, cada Estado dictará la ley mediante el cual desarrollará su propia competencia.

¹⁰ Vid. Edison Lucio VARELA CÁCERES, «El concepto de federalismo cooperativo y su influencia en la forma del Estado venezolano», *Revista de Derecho Público* 163-164 (2021): pp. 171-187.

La doctrina nacional ha sostenido que el origen de las leyes de bases y leyes de desarrollo se ubica en la Constitución española, que sirvió de fuente de inspiración a nuestro precepto constitucional, siendo que «su finalidad exclusiva es tornar operativa la modalidad de la descentralización territorial derivada de las competencias concurrentes que la Constitución atribuye al Poder Nacional y a los estados»¹¹.

Así, *exempli gratia*, al analizar los antecedentes históricos de la figura comentada, ella no opera en materia de servicios de «disposición final de los residuos y desechos sólidos», pues esta actividad por su naturaleza no es una competencia «concurrente», sino «exclusiva» de los Estados, por tanto, no demanda su regulación por ley de desarrollo. Aunque lo anterior no impide que el Consejo Legislativo legisle sobre esta materia, pues la atribución legislativa la posee sobre cualquier competencia estatal (artículo 162.1 de la Constitución), lo que sí es verdad es que no se requiere una «ley de desarrollo».

Ahora bien, el planteamiento de este epígrafe surge en razón de que HERRERA ORELLANA sostiene que de acuerdo con los artículos 156.23 y 178.4, de la Constitución:

... el Poder Nacional tiene competencias en materia ambiental, al igual que los Municipios cuentan con tales competencias en el ámbito de su jurisdicción o territorio, lo que nos coloca en el ámbito de las llamadas competencias concurrentes (...) esta materia

¹¹ José PEÑA SOLÍS, «Aproximación al proceso de descentralización delineado en la Constitución de 1999», en *Estudios de Derecho público. Libro homenaje a Humberto J. La Roche*, F. PARRA ARANGUREN, editor (Caracas: TSJ, 2001), vol. II, p. 263. *Vid.* Luis Alfonso HERRERA ORELLANA, «Autonomía y competencias concurrentes en la federación descentralizada venezolana (con especial referencia a las leyes de base y a las leyes de desarrollo)», *Revista de Derecho* 18 (2005): p. 30.

de competencia concurrente según la Constitución, como lo es la de residuos y desechos sólidos no peligrosos...¹².

Lo anterior obligaría –en su opinión– a que la Ley de Gestión Integral de la Basura «indudablemente, regula una materia de competencia concurrente entre la República y los municipios»¹³ que, por tanto, debió efectuarse a través de una ley base.

Sin embargo, no se está de acuerdo con la anterior posición, pues, a nuestro juicio, consideramos que las competencias que detentan los municipios en materia de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos sólidos es «exclusiva» y, en consecuencia, no puede ser ejercida por otro ente estatal o nacional, pues simplemente estaría usurpando atribuciones constitucionales. Al no existir concurrencia, tampoco sería necesaria una ley base que regule la distribución de las atribuciones compartidas y, tampoco, una «ordenanza de desarrollo», como lo sugiere el autor citado.

2.3. La participación del sector privado en la gestión integral de residuos y desechos sólidos

Siendo la República Bolivariana de Venezuela un Estado federal, es lógico que se incorporaran diferentes vías para promocionar la descentralización entre los niveles del Poder Público, pues la idea medular es acercar «el poder a la población (...) para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales» (artículo 158 de la Constitución), creándose «mecanismos abiertos y flexibles» para que los estados y municipios transfieran la gestión de los servicios a las comunidades y entes organizados (artículo 184 de la Constitución).

¹² Luis Alfonso HERRERA ORELLANA, «Competencias concurrentes y autonomía municipal en la Ley de Gestión Integral de la Basura», *Erga Omnes Revista Jurídica* 7 (2011): pp. 267 y 272.

¹³ *Ibíd.*, p. 266.

Los sujetos que pueden participar –según la Constitución– son diversos, a saber: comunidades, grupos vecinales, asociaciones vecinales, organizaciones no gubernamentales, cooperativas, cajas de ahorro, mutuales, fórmulas de cogestión, cooperativas, empresas comunales y otras formas asociativas (artículo 184). Siendo el elemento clave la demostración de la capacidad operativa y financiera para poder prestar el servicio adecuadamente.

Entre los mecanismos concretos de participación en la prestación de un servicio público descentralizado se ubican: la contratación pública, la concesión, la creación de empresas mixtas o conjuntas, conformación de conglomerados de empresas, alianzas estratégicas, entre otras.

En dicho orden de ideas, el sector privado puede ofrecer fortalezas que, a la larga, faciliten el financiamiento de proyectos estratégicos, la transferencia de tecnología y la mejora de la infraestructura regional o local.

Debido a la complejidad tecnológica y a los recursos económicos que la gestión integral de residuos y desechos sólidos demanda para su adecuado desarrollo¹⁴, el legislador al momento de regular esta materia, a través de la Ley de Gestión Integral de la Basura (artículos 8.1, 17 y 18), dejó claro la intervención de la empresa pública y privada en la prestación de los servicios, lo cual dependerá en definitiva de las particularidades y necesidades de cada región.

¹⁴ *Vid.* ALFARO PAREJA *et al.*, «Propuestas para el manejo integrado de los residuos sólidos en el Área Metropolitana de Caracas (AMC)», p. 9, «Las inversiones para el mantenimiento de la operatividad de la flota son de tal magnitud, que resulta difícil sostener bajo los esquemas de autogestión promovidos en los últimos años». Por lo anterior, RIVAS SUÁREZ, «La tributación ambiental para el manejo de desechos sólidos en el Municipio Libertador, Estado Mérida, Venezuela», p. 111, comenta «se debe asumir el compromiso y romper con los viejos paradigmas y abocarse al nuevo institucionalismo interactuando a bien de la sociedad, lo público y lo privado. Esto implica el desarrollo de nuevas formas de intervención del Estado y sociedad (sociedad civil o sector privado) en circunstancias actuales, cuyas modalidades van a variar según el país, la ciudad y el servicio».

Así pues, se establece que los servicios públicos asociados a las diferentes fases de manejo, como podrían ser la transferencia y disposición final de desechos sólidos, sean ejecutados directamente por el Ejecutivo estatal —o la alcaldía si mantiene la competencia «transitoriamente»—, así como la limpieza, recolección, transporte y tratamiento de residuos sólidos por el municipio —por mandato constitucional—. Ello puede ser a través de uno de sus órganos desconcentrados o descentralizados funcionalmente —empresa pública estatal—¹⁵.

Ahora bien, también, pueden intervenir directamente las personas privadas, tales como: asociaciones cooperativas, empresas privadas, empresas comunitarias y otros entes, pues lo cierto es que se debe promover como principios la «desconcentración», «participación», «corresponsabilidad», «cooperación» y «flexibilidad para adaptarse a las particularidades y necesidades regionales» (artículo 10 de la Ley de Gestión Integral de la Basura). Además, es deber del Estado incentivar que el sector comunitario y privado participe en los servicios de manejo integral de residuos y desechos sólidos (artículos 12.3 y 104 *eiusdem*).

Corolario, los servicios públicos asociados con las distintas fases de manejos de residuos y desechos sólidos pueden ser prestados perfectamente, por ejemplo, por una empresa con capital privado según la modalidad de

¹⁵ MORA BASTIDAS, «La recolección de desechos sólidos», p. 41, «Para poder cumplir con el gobierno y la administración de sus competencias, el Municipio debe ejercer la potestad organizativa y utilizar la desviación de competencia (creación de un ente descentralizado con forma de Derecho público o descentralizado con forma de Derecho privado), cumpliendo con lo establecido en el artículo 72 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal; es decir para crear un instituto autónomo solo podrá realizarse dada la iniciativa reservada y debidamente motivada del alcalde o alcaldesa, mediante ordenanza. La creación de sociedades, fundaciones o asociaciones civiles municipales, por su parte, la dispondrá el alcalde, o la alcaldesa, mediante decreto con autorización del Concejo Municipal, constando el procedimiento, para ambos casos, con la opinión previa del síndico procurador y del contralor municipal».

asociación que se convenga con el ente estatal o municipal encargado de su administración, delegación que atenderá a las particularidades y necesidades de la localidad donde se presta el servicio, siempre que se busque como objetivo realizar la gestión integral de los residuos y desechos sólidos de «forma sanitaria y ambientalmente segura».

2.4. *Las tasas y tarifas por gestión integral de los residuos y desechos sólidos*

En todos los casos, ya sea que en el servicio de gestión integral de los residuos y desechos sólidos participe un ente estatal, municipal o un ente privado –comunitario o empresarial– es necesario la fijación del «costo» del servicio, pues todo generador está obligado a pagar por las prestaciones que recibe por manejo de sus residuos y desechos sólidos (artículo 81 de la Ley de Gestión Integral de la Basura)¹⁶.

Ahora bien, si el servicio –por ejemplo, de disposición final de desechos sólidos– lo suministra directamente un ente público, se debe regular la respectiva «tasa» como costo por el servicio debidamente prestado¹⁷.

¹⁶ Vid. LÓPEZ ROA, «La disposición final de residuos y desechos sólidos en Venezuela y su régimen económico», p. 47, «la prestación de dichos servicios tiene como contrapartida obligatoria, el pago de la tasa que corresponda, en función de los costos, características y cuantía de los residuos y desechos cuya operación involucre, atendiendo a los principios de equidad, equivalencia y capacidad económica del causante». Por su parte, ALFARO PAREJA *et al.*, «Propuestas para el manejo integrado de los residuos sólidos en el Área Metropolitana de Caracas (AMC)», p. 12, resaltan «es fundamental que las alcaldías desarrollen una estrategia comunicacional para informar a la población acerca de la situación del servicio, la relación con las empresas y la insostenibilidad de los costos subsidiados».

¹⁷ En el caso de España, René Javier SANTAMARÍA ARINAS, *El régimen jurídico de los vertederos de residuos. Estudio jurisprudencial* (Madrid: Civitas, 1998), pp. 39 y 40, apunta «es el productor quien responde de los residuos que genera», siendo que el servicio público de gestión de residuos «ha de sostenerse con recursos públicos para lo cual (...) la Ley habilitaba a los municipios para establecer específicas tasas –figura tributaria que, como es sabido, tiende al autofinanciamiento de los gastos ocasionados por el servicio en todos los conceptos– sin perjuicio de otros posibles ingresos

En el supuesto de que el servicio lo ejecute un ente privado, al ya no tener carácter tributario, corresponde fijar la respectiva «tarifa», que no es otra cosa que la contraprestación por el servicio prestado pero por un particular.

Muchos operadores jurídicos tienden a emplear los vocablos tasa y tarifa como sinónimos, pero hay claras diferencias. La principal es que la tasa la cobra únicamente el Estado y corresponde a un tipo de tributo que implica la contraprestación por un servicio público que recibe el contribuyente. Por su parte, la tarifa también es una contraprestación por servicio, pero que el ciudadano o beneficiario recibe de un ente privado y por ello escapa del ámbito tributario, rigiéndose por otras reglas.

Ahora bien, el importe que se recibe por la prestación de un servicio posee idénticas reglas de determinación –salvo lo referente al principio de legalidad que solo opera en materia tributaria–, pues, como ha señalado la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en jurisprudencia pacífica:

... las prestaciones que realizan los particulares en retribución de un servicio tienen siempre la naturaleza jurídica de un precio, ya sea que el servicio se preste por un particular o por el Estado en régimen de libre competencia. Lo que el Estado percibe como contraprestación del bien que suministra en su calidad de prestador de un servicio no puede tener jurídicamente otra naturaleza que la del precio, idéntica a la de los precios que el consumidor paga a un productor de servicios privado...

Luego, si el servicio público es prestado por un concesionario mediante cualquier forma de gestión indirecta, se está en presencia de una tarifa o «precio privado», el cual es el pago realizado por

provenientes de la asistencia obligada de las demás Administraciones Públicas por tratarse de un servicio municipal de carácter esencial y, en fin, de la adopción de fórmulas asociativas que pudieran reportar beneficiosas economías de escala».

el usuario del servicio público al concesionario por la utilización y prestación de dicho servicio...

... es claro para esta Sala Político Administrativa Accidental que la tasa difiere de la figura de la tarifa, por lo que mal podría señalarse que la tarifa y los precios tienen naturaleza jurídica tributaria¹⁸.

En síntesis, si el servicio lo presta directamente la alcaldía¹⁹ o la gobernación se estará ante una tasa; por otra parte, si el servicio lo suministra un tercero –ente de carácter privado no estatal– se estará ante una tarifa que deberá fijarse según ciertos criterios técnicos y una metodología²⁰, pero no exigirá que se aplique a este último concepto el principio de legalidad tributaria y sus controles.

2.5. La armonización de las potestades tributarias en materia de gestión integral de residuos y desechos sólidos

Recientemente, se dictó la Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios²¹ que

¹⁸ TSJ/SPA, N.º 1002, de 05-08-04, fallo reproducido por la misma Sala en sent. N.º 237, de 29-03-23.

¹⁹ De allí que la Ley de Gestión Integral de la Basura establezca, en su artículo 9, que los municipios deberán: «... 4. Regular, mediante ordenanzas, la gestión de los servicios de aseo público y domiciliario, incluyendo las tarifas, las tasas o cualquier otra contraprestación por los servicios, calculados sobre la base de sus costos reales y las previsiones establecidas en el respectivo Plan, conforme a los criterios establecidos por el Poder Público Nacional».

²⁰ ALFARO PAREJA *et al.*, «Propuestas para el manejo integrado de los residuos sólidos en el Área Metropolitana de Caracas (AMC)», p. 11, comentan: «De acuerdo con la información disponible, los sistemas tarifarios existentes se pueden calificar de obsoletos y complejos. No se concibe un sistema tarifario que no tome en cuenta las cantidades y naturaleza de los residuos generados en la unidad servida. En ninguno de los municipios participantes se cuenta con la mínima información requerida para establecer indicadores relacionados con este aspecto. Tampoco se dispone de la estructura de costos reales del servicio. Esta situación anula cualquier intento de sustentabilidad del servicio».

²¹ *Vid. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6755 extraordinario, de 10-08-23.

aspira a fijar un orden en los esquemas tributarios que competen a los Estados y Municipios y como uno de los servicios que se incluyen dentro de la competencia estatal o municipal es todo lo referente a las diversas etapas de gestión de los residuos y desechos sólidos –entre los que se incluye recolección, transporte, transferencia y disposición final– un lector distraído pensaría que la referida Ley fija contornos concretos en cuanto a la regulación de la tasa por concepto de dichos servicios.

Empero, hay que aclarar de entrada que el instrumento legal únicamente establece líneas generales que serán precisadas en la «ley especial» (artículos 47.1 y 49.1), es decir, en la Ley de Gestión Integral de la Basura, que actualmente tampoco fija límites concretos²², por tanto, habrá que esperar que en materia tributaria se reforme la Ley y se incorporen los aspectos específicos para la determinación de las tasas y así lograr la armonización buscada²³.

Ahora bien, como se indicó en el epígrafe anterior, la tasa y la tarifa son figuras cercanas, pero disimiles, por lo tanto, la Ley Orgánica de

²² La referida Ley se limita a establecer un Consejo Nacional de Gestión Integral de los Residuos y Desechos –que a la fecha no se ha constituido–, que, según el artículo 16, le corresponde: «... 4. Emitir su opinión sobre uso de metodologías, fórmulas y modelos referenciales con criterios técnicos, para el cálculo y ajustes de las tarifas y tasas por los servicios de manejo de residuos y desechos sólidos». LÓPEZ ROA, «La disposición final de residuos y desechos sólidos en Venezuela y su régimen económico», p. 63, comenta: «ni la Ley Especial, ni el Ministerio de Ecosocialismo han establecido las pautas a seguir, respecto al método aplicable para fijar los criterios relativos al establecimiento de las tasas relacionadas con los servicios de transferencia y disposición final, a pesar de que es una competencia atribuida al Poder Nacional, a través del Consejo Nacional de Gestión Integral de los Residuos y Desechos».

²³ Lo anterior es ratificado en la Resolución mediante la cual se establecen las tablas de valores máximos aplicables a impuestos y tasas estatales y municipales (*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6783 extraordinario, de 29-12-23), donde se omite aludir expresamente a cualquier tasa vinculada con gestión integral de residuos y desechos sólidos.

Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios no se aplica a los esquemas tarifarios por cuanto estos no son tributos, sino costos por servicios que prestan sujetos privados.

Recapitulando, la tarifa no tiene carácter impositivo y no está sujeta al principio de legalidad tributaria, tiene sus propias formas de precisión que tampoco es que sean arbitrarias por cuanto al representar el costo por la contraprestación del servicio –*exempli gratia* de disposición final– que recibe el generador, se deberían ponderar los criterios generales que establece el ordenamiento jurídico, a saber: «tipo, características y cantidad de los residuos y desechos», zonificación –inmuebles residenciales, industriales o comerciales–, así como los «costos reales», «cantidad de suscriptores», «garantizando la viabilidad financiera de las empresas prestadoras del servicio» (artículos 47.1 y 49.1 de la Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios, en concordancia con los artículos 77 y 78 de la Ley de Gestión Integral de la Basura).

Finalmente, en materia de tarifas, el ministerio competente en materia de ambiente podrá fijar parámetros y variables generales, por medio de normas técnicas, en el caso de las tasas es necesario que se establezcan tales criterios en una ley en atención al principio de legalidad (artículos 15.10 y 16.4 de la Ley de Gestión Integral de la Basura).

2.6. La sentencia N.º 209/2024 de la Sala Político-Administrativa

El Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político-Administrativa acaba de dictar un fallo²⁴ que se ha considerado controversial desde las redes sociales en razón de que el Máximo Tribunal consideró conforme a derecho el que las alcaldías puedan bloquear el acceso a las plataformas administrativas de gestión de los tributos municipales por incumplimiento

²⁴ TSJ/SPA, sent. N.º 209, de 02-05-24.

del contribuyente en el pago del servicio de aseo urbano. La decisión confirma varias premisas que se han sostenido anteriormente. A saber:

... toda la colectividad está en la obligación de colaborar con la higiene, la salud y la vida, a través del pago del servicio de aseo urbano...

... la tarifa a que se hace alusión está destinada a obtener los recursos necesarios para el sostenimiento del servicio público de aseo urbano en ese ente local, el cual es de vital importancia para la ciudadanía, cuyo pago deben realizar todos los usuarios del servicio...

... la naturaleza jurídica de dicha tarifa, el criterio jurisprudencial acogido de manera pacífica y reiterada²⁵ es que dicho importe se trata de un precio y no una tasa...

... la tarifa correspondiente al servicio de aseo urbano, no tiene carácter tributario cuando lo presta un concesionario...

En cuanto al aspecto controversial, la Sala señala:

... 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...

Ahora bien, tal acción por parte de la Alcaldía podría considerarse, actualmente, contraria a la Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de

²⁵ Cita los siguientes precedentes: TSJ/SPA, sents. N.ºs 1002, de 05-08-04; 1129, de 27-06-07 y 237, de 29-03-23; TSJ/SC, sent. N.ºs 2166, de 14-09-04 y 1345, de 13-08-08.

las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios, que entre sus disposiciones persigue simplificar²⁶ los trámites tributarios, como por ejemplo:

Artículo 12.- Supresión de obstáculos al desarrollo económico. Los estados y municipios deberán, a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, identificar y disponer la supresión de requisitos y permisos que limiten, dificulten o tengan por efecto obstaculizar el ejercicio y normal desarrollo de la actividad económica y la iniciativa productiva.

En todo caso, lo que sí es cierto es que el cobro de los servicios asociados con las fases de manejo de residuos y desechos sólidos representan un verdadero reto por cuanto, a diferencia de otras prestaciones que proporcionan los municipios o Estados, los servicios de recolección o disposición final no pueden aislarse y dejarse de prestar a un contribuyente moroso, pues su individualización no llega a esos niveles, además del hecho de que se suman temas de salubridad y calidad de vida que no se pueden prescindir. De allí que ciertamente representa un verdadero reto el lograr el cobro del servicio y con ello mantener la viabilidad financiera del mismo.

Por lo anterior es que normalmente la gestión integral de residuos y desechos sólidos se ata a otro servicio a los fines de su recaudación o cobro, como, *verbi gratia* el servicio eléctrico o, en el caso de las alcaldías, que lo vincula a algún tributo municipal, que fue justamente lo que ocurrió en el caso dilucidado por la Sala Político-Administrativa.

Conclusiones

i. Los Estados poseen la competencia legal en materia de transferencia y disposición final de desechos sólidos, aunque la Ley de Gestión Integral

²⁶ *Vid.* Ley de Simplificación de los Trámites Administrativos, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 40 549, de 26-11-14.

de la Basura prevea que transitoriamente los municipios y mancomunidades puedan ejercer estas competencias si las gobernaciones no las han asumido oportunamente con su entrada en vigencia.

ii. Los Estados y los municipios pueden ejecutar directamente sus competencias en materia de gestión integral de residuos y desechos sólidos o delegarla a un tercero –principalmente una empresa privada– por medio de algún tipo de contratación.

iii. En el caso de que alguna de las fases de manejo de residuos y desechos sólidos lo preste un particular, el costo del servicio corresponde a una tarifa que se determinará según los parámetros y variables que la legislación establece como elementos de ponderación. En todo caso, no se consideran tasas ni tendrán carácter tributario.

iv. Es fundamental que se auxilien las Administraciones en los diversos mecanismos legales para optimizar el cobro de los servicios de recolección, transporte, transferencia o disposición final de residuos y desechos sólidos, pues solo así se podría garantizar la sustentabilidad del servicio y una prestación eficiente, partiendo de que es un deber de todo generador coadyuvar a minimizar el impacto ambiental que su actividad origina.