

IMPUESTO SOBRE INMUEBLES URBANOS

Germán Acedo Payares
*Profesor de la Facultad de
Derecho de la Universidad
Católica Andrés Bello*

La Corte Suprema de Justicia, en Corte Plena, por sentencia de 8 de diciembre de 1987, declaró la nulidad parcial de la Ordenanza sobre Impuestos Inmobiliarios del Concejo Municipal del Distrito Puerto Cabello del Estado Carabobo *. A dicha decisión van referidos estos comentarios.

I. SOLICITUD DE NULIDAD. ANTECEDENTES

Esta decisión de la Corte Suprema de Justicia, en pleno, se refiere a la solicitud de nulidad promovida por la C.A. Venezolana de Pulpa y Papel (VENEPAL) en contra de diversas disposiciones de la Ordenanza sobre Impuestos Inmobiliarios del Concejo Municipal del Distrito Puerto Cabello del Estado Carabobo y por cuyo intermedio fue delimitada la *zona urbana* del mencionado distrito.

La Contraloría Municipal dispuso por intermedio de una "Resolución —Liquidación— Reparó" que la empresa debía pagarle la cantidad de Bs. 44.386.972,76, por concepto de impuesto inmobiliario en lo que corresponde al período 1974 (1er. Trimestre)/1980 (4to. Trimestre) a cuyo efecto se tomó "como base para los inmuebles industriales o comerciales el valor de las *Edificaciones e Instalaciones*, y demás *bienes muebles* que, por *adherencia, destinación y ubicación*, se consideren como formando parte de la propiedad..." (subrayado nuestro).

II. FUNDAMENTO DE LA SOLICITUD DE NULIDAD

En resumen, la parte actora argumentó lo siguiente, por vía principal:

1. El Constituyente de 1961 no pretendió instituir "impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, sino exclusivamente sobre los inmuebles urbanos..."
2. Al considerar como base del avalúo del terreno el valor de las instalaciones, el impuesto deja de ser territorial.
3. El ordinal 3º del artículo 31 de la *Constitución Nacional* exclusivamente se contrac a los inmuebles *urbanos*; al gravarse propiedad rural, se incurre en flagrante inconstitucionalidad.
4. Es contrario a la Constitución tomar en consideración, a estos fines, el valor de las construcciones y el de las instalaciones.
5. A la solicitante no se le dio a conocer el resultado del avalúo, contrariamente a lo establecido por la Ordenanza.
6. Conforme al artículo 136 (ord. 14) de la *Constitución Nacional*, lo relativo a *urbanismo* está reservado a la competencia del Poder Nacional.
7. De acuerdo con el artículo 37 de la *Ley Orgánica de la Administración Central*, todo lo relacionado con urbanismo, especialmente en materia de planes reguladores de las poblaciones está atribuido al Ministerio de Desarrollo Urbano.

* Véase el texto en esta misma *Revista*, Nº 36, 1988, pág. 67 a 70.

8. La simple fijación de muebles en edificios o terrenos no significa que dichos muebles deban ser forzosamente considerados como inmuebles en virtud de la destinación del propietario, conforme a la disposición del *artículo 529 del Código Civil*.

9. El costo de las maquinarias se forma independientemente de todas las facilidades que pueden emanar de los servicios de las entidades públicas.

10. Cuando la fijación de las zonas urbanas se hace de manera caprichosa, o sea, sin estar basada en las necesidades de ensanche de las poblaciones y con el propósito de aplicar el impuesto, se incurre en violación del *artículo 233 de la Constitución Nacional*.

11. El perímetro de la zona urbana ha de contraerse exclusivamente a la zona que pueda ser considerada como tal ...; aparece incluida una zona rural "que se extiende a varios kilómetros de distancia de Puerto Cabello y de cualquier otro sector poblado ..."; ello constituye *desviación de poder*.

En forma subsidiaria:

1. Las plantas industriales y las instalaciones de la recurrente no están comprendidas en ningún perímetro urbano.

2. La Contraloría Municipal carece de atribuciones para practicar *avalúos*.

3. Se pretende establecer el impuesto sobre las casas que constituyen el campamento de los trabajadores.

4. Las disposiciones de la Ordenanza invocadas por la resolución no son aplicables a los reparos formulados a los *contribuyentes* sino a los *administradores*.

5. La recurrente no recibe ningún servicio de la Municipalidad: aseó, educacional, alumbrado, agua, cloacas, médico, deportivos; todos ellos son costeados por la Empresa.

6. El "avalúo" practicado, en cualquier caso, es "desorbitado" y "astronómico".

III. DECISION

1. La Corte debe pronunciarse, si es el caso "sobre la nulidad de otros artículos de la Ordenanza, aunque los actores no hayan hecho solicitud expresa al respecto, si considera que los mismos incurren en violaciones que afectan el orden público, sobre todo si se trata de cuestiones de *orden público eminente*" (ratifica decisión del 16-12-81).

2. La competencia de los Concejos Municipales para determinar el *perímetro de las zonas urbanas*, a los fines *impositivos*, está claramente establecida en los *artículos 30 y 31 (ord. 3º) de la Constitución Nacional*; en el 7º (*ord. 3º) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal* y ratificada en el *artículo 2º de la Ordenanza*, respectiva.

3. El texto constitucional excluye a la *propiedad rural* como sujeto del impuesto.

4. Los inmuebles *rurales* no están en la actualidad sujetos a *impuesto territorial* alguno y de acuerdo con la Constitución sólo una ley nacional podrá crear un impuesto de tal naturaleza (*Art. 136 —ord. 8º— y 224 C.N.*).

5. En este último caso lo que correspondería al Municipio sólo podría ser "la participación en el producto del Impuesto Territorial, lo cual se determinará en la Ley que establezca dicho impuesto". (*Ley Orgánica de Régimen Municipal, artículo 98, ord 3º*). Véase decisión del 24-11-83.

6. No puede una ordenanza ampliar el término preciso expresado en la Constitución ("inmuebles urbanos") y extenderlo, en base a interpretaciones de naturaleza civil, a *bienes muebles e instalaciones*.

7. Los criterios definidos en los *artículos 526 al 530 del C. C.* no son aplicables en materia impositiva.

8. El carácter de "urbano" obedece a una realidad objetiva reconocida por la autoridad municipal.

Consecuencialmente, y luego de apreciar las inspecciones oculares promovidas por la parte actora, la Corte anuló los *artículos 4º, 5º, 7º y 10º de la Ordenanza sobre Impuestos Inmobiliarios* del Concejo Municipal del Distrito Puerto Cabello del Estado Carabobo.

IV. OBSERVACIONES

Como podrá apreciarse, la decisión de fecha 8 de diciembre de 1987, a la cual se refieren estas breves consideraciones, reviste apreciable importancia.

En efecto, como es sabido, han existido en Venezuela curiosos casos de "corridas de cerca para ampliar la zona urbana", cuya ocurrencia obedece al principal objeto de recaudar "impuestos urbanos" relacionados con lotes de terrenos, en oportunidades de considerable o significativa extensión o cabida, que indudablemente revisten carácter rural y en los cuales ningún servicio es ofrecido y mucho menos es prestado. De allí que nos hayamos formulado, con anterioridad a la elaboración de las presentes notas, entre otras, las siguientes interrogantes, que guardan estrecha conexión con la importante materia de la cual se trata:

- a) ¿Cuáles servicios existen?
- b) ¿Cuál organismo público los presta?
- c) ¿Cuál la regularidad o eficiencia de los mismos?
- d) ¿Desde qué fecha?
- e) ¿Cómo se compadece esta última con la declaratoria de zona urbana?

En realidad, nada se opone a que, en la práctica, una finca, hatu o hacienda, ubicados en zona rural, disponga de los servicios de suministro de agua potable, luz, fuerza eléctrica, teléfono, cloacas, gas.

Lo determinante consiste en precisar, en cada caso específico, en cada situación particular o concreta, si la declaratoria de "zona urbana" se adecua o no a la realidad de las cosas.

Dicho de otra forma: Hasta dónde se extiende la zona urbana y desde qué punto ha de considerarse que comienza la de naturaleza rural.

Y, a la luz de la Legislación, determinar finalmente si dicha declaratoria es o no procedente, conforme a los particulares y demás características de cada zona objeto de la misma.

Por ello registramos complacidos la excelente decisión adoptada en fecha 08-12-87, por el Supremo Tribunal de la República, en Pleno, por unanimidad, en el caso de la solicitud de nulidad propuesta por la C. A. Venezolana de Pulpa y Papel (VENEPAL), en relación a diversas disposiciones contenidas en la Ordenanza sobre Impuestos Inmobiliarios del Concejo Municipal del Distrito Puerto Cabello del Estado Carabobo, de fecha 21 de junio de 1967 y por intermedio de la cual se delimitó, mejor decir, se pretendió delimitar, la "zona urbana" del aludido Distrito.