

COMENTARIOS A LA APLICACIÓN  
DE LA ORDENANZA GENERAL  
DE CONTRIBUCIONES ESPECIALES  
POR PLUSVALÍA EN VIRTUD  
DE LOS CAMBIOS DE USO O  
DE INTENSIDAD DE APROVECHAMIENTO  
DE TERRENOS DEL MUNICIPIO BARUTA

**Víctor Alfonso Jiménez Ures**

*Centro de Estudios de Postgrado  
de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas  
de la Universidad Central de Venezuela*

*Resumen: A lo largo del texto se pretende arrojar luces sobre aspectos muy específicos concernientes al cobro de la Contribución Especial por Plusvalía conforme a lo establecido en la Ordenanza General de Contribuciones Especiales por Plusvalía, en Virtud de los Cambios de Uso o de Intensidad de Aprovechamiento de Terrenos del Municipio Baruta.*

*Palabras clave: Urbanismo, Contribución Especial, Plusvalía.*

*Summary: Throughout the text it is intended to shed lights on specific aspects concerning the collection of the "Special Contribution on Capital Gains Tax" as set in the "General Ordinance of Special Taxes by Capital Gains in Virtue of the changes of use or intensity of land development" in the Baruta's Local Government.*

*Key words: Urbanism, Special contribution, Capital Gains Tax*

Recibido: 3 de diciembre de 2015 Aceptado: 12 de enero de 2015



## SUMARIO

Introducción

- I. Contribución especial por plusvalía
  - II. El caso de los inmuebles declarados patrimonio histórico del municipio
  - III. Cobro en parcelas integradas
- Conclusiones

## INTRODUCCIÓN

El artículo 113 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbánística prohíbe expresamente cualquier cambio de zonificación aislado, penalizando con la nulidad absoluta aquellos actos administrativos que pretendan alterar por sí mismos los Usos asignados por ley a un inmueble. En este sentido, sólo es legalmente posible conseguir dichos cambios mediante actos de naturaleza legislativa que involucren al sector geográfico donde se ubica el inmueble.

En otras palabras, nuestro sistema normativo no prevé cambios de zonificación a favor de un único inmueble, como si se tratase de una unidad inmobiliaria independiente del resto de la zona donde se erige, sino que los concibe como parte de un todo, debiendo tenerse en cuenta que los usos y variables urbanas asignados a una zona en concreto dependerán, en gran medida, del perfil urbano que el legislador haya querido asignarle.

Cuando dichos cambios de zonificación implican mejoras sustanciales en las posibilidades de desarrollo de los inmuebles, éstas se traducen en condiciones más beneficiosas para la construcción; lo mismo ocurre con la inclusión de Usos anteriormente no previstos, todo lo cual revaloriza económicamente al inmueble favorecido. Así, cuando a un terreno originalmente destinado a vivienda se le asignan posibilidades

de desarrollarse, por ejemplo, como comercio, dándosele además mayores cuotas de construcción, sin duda dicho inmueble aumenta significativamente su valor, beneficiando con ello a su propietario.

Ese beneficio económico que se obtiene por la afectación positiva originada en los cambios de zonificación es llamado *Plusvalía* o *Plus Valor*; y en el supuesto estudiado, encuentra su razón de ser en las actuaciones de la rama legislativa del poder público municipal, cuestión que hace plenamente justificable la tributación de esa ganancia inesperada, más aún si tenemos en cuenta que lo recaudado por la administración municipal tiene como único fin llevar a cabo proyectos de carácter urbanístico que al estar encaminados a mejorar la calidad de vida del sector afectado por la ordenanza de zonificación de que se trate, también contribuyen a la revalorización de los inmuebles.

En estos casos, el hecho imponible es el aumento del valor que adquieren las parcelas o terrenos propiedad de personas naturales y jurídicas, en virtud de los cambios en el régimen urbanístico al cual están sometidos, y que significa un aumento en el porcentaje de construcción y/o altura permitido, o el cambio del uso del inmueble que permita actividades con mayor posibilidad de lucro.

Siendo de ese modo, la Ordenanza General de Contribuciones Especiales por Plusvalía en Virtud de los Cambios de Uso o de Intensidad de Aprovechamiento de Terrenos, publicada en la Gaceta Municipal de Baruta, Número Extraordinario 154-08/99 de fecha 13 de agosto de 1999, definió al hecho imponible del presente tributo de la siguiente forma:

“Artículo 2. Los propietarios de los terrenos que adquieran un Mayor Valor urbanístico por los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento, estarán obligados al pago de una contribución especial por plusvalía que se regirá por las disposiciones establecidas en la

presente y en la Ordenanza urbanística que causare el Mayor Valor, en el ámbito territorial determinado en la misma.”

## I. CONTRIBUCIÓN ESPECIAL POR PLUSVALÍA

### 1. Calculo del Mayor Valor

Para calcular el Mayor Valor adquirido por los inmuebles es necesaria la aplicación de la fórmula prevista en el artículo 3 de la precitada *Ordenanza General de Contribuciones Especiales por Plusvalía en Virtud de los Cambios de Uso o de Intensidad de Aprovechamiento de Terrenos*, restándole el valor que detentaba el inmueble para el momento de la reforma legislativa al valor obtenido después del cambio en el régimen urbanístico, siendo aplicable la fórmula la siguiente:

“Artículo 3. La base de cálculo para la determinación de la Contribución Especial por Plusvalía será el Mayor Valor (MV) que adquieren los terrenos como resultado de restarle al Valor Resultante (VR) el Valor Inicial (VI) de los mismos. A tales efectos y a solicitud del contribuyente, la autoridad municipal competente en materia de planificación urbana aplicará las siguientes fórmulas:

$$MV= VR - VI$$

$$VR= M2 \times VU$$

$$VI= M1 \times VU$$

donde,

**M2=** Es la máxima cantidad de metros cuadrados de construcción, según el uso más rentable para el terreno del cual se trate, permitido en la nueva norma urbanística.

**M1**= Es la máxima cantidad de metros cuadrados de construcción, según el uso más rentable para el terreno del cual se trate, que permitía la norma urbanística anterior.

**VU**= Valor del metro cuadrado de construcción según los usos permitidos, expresado en Unidades Tributarias (U.T.)

Parágrafo Primero: Una vez notificado el contribuyente del Mayor Valor por parte de la autoridad municipal competente en materia de planificación urbana, ésta procederá a comunicarle a la Administración Tributaria Municipal dicho Mayor Valor, expresado en Unidades Tributarias (U.T.).

Parágrafo Segundo: No se generará la Contribución Especial por Plusvalía prevista en esta Ordenanza en aquellos casos en que el Mayor Valor (MV) sea igual o menor que cero (0).

Parágrafo Tercero: Las Ordenanzas que cambien la zonificación, el uso o la intensidad del aprovechamiento de terrenos deberán establecer el valor del metro cuadrado de construcción (VU) en su respectivo ámbito de aplicación, diferenciados según los usos permitidos en la misma y serán expresados en Unidades Tributarias (U.T.)”.

Así, la Contribución Especial por Plusvalía, conforme a lo establecido en el artículo 4 ejusdem, no deberá ser mayor al 5% del monto total del Mayor Valor del inmueble, cuando sea la misma ordenanza de zonificación que correspondiere la que fijase la carga impositiva, y si no es el caso y nada se dice respecto a la alícuota exigida, se debe aplicar el 5% del Mayor Valor.

## 2. El pago

Conforme a lo indicado en el artículo 6 *ejusdem*, el pago de la Contribución Especial por Plusvalía deberá realizarse dentro de los primeros tres años siguientes a la entrada en vigencia de cada Ordenanza que cambie la zonificación, el uso o la intensidad de aprovechamiento de los terrenos de un sector. El retraso en el pago, más allá del lapso permitido por la norma, hará surgir intereses moratorios y compensatorios.

Debe entenderse entonces que se trata de una obligación que nacerá en cada oportunidad que sea dictada una ordenanza de zonificación que mejore las condiciones urbanísticas del inmueble afectado. Es decir, cada vez que se dicte una ordenanza de zonificación que represente mejoras urbanísticas para un inmueble, se deberá cancelar la plusvalía en cuestión.

En otras palabras, que un administrado pague la Contribución Especial por Plusvalía generada por una ordenanza de zonificación vigente que mejoró las condiciones de su inmueble, no le exime de pagar nuevamente dicha contribución especial en caso de que alguna nueva ordenanza en el futuro mejorase aún más las condiciones de uso de su propiedad inmobiliaria.

Resulta entonces redundante decir que este género de pago sólo es susceptible de causarse una vez por cada ordenanza de zonificación, ello en virtud de lo previsto en el artículo 8 de la ordenanza Supra citada, el cual establece que este género de contribuciones especiales deberán honrarse en una única ocasión, y que su cancelación extingue la obligación "*a todos sus efectos*".

Asimismo, el artículo 12 *ejusdem*, consagra beneficios fiscales consistentes en la rebaja del 20% del total de la obligación a quienes cancelen dentro del primer año de vigencia de la Ordenanza de zonificación de que se trate y de un 10% a quienes pagaren dentro del segundo año. Por último, el artí-

culo 11 del mismo texto normativo exime de esta obligación a los terrenos que sean propiedad de la nación, del estado y del municipio, también aquellos inmuebles propiedad de naciones extranjeras que sean utilizados sede de delegaciones consulares o embajadas.

### 3. Naturaleza

Al momento de ser dictada, la *Ordenanza General de Contribuciones Especiales por Plusvalía en Virtud de los Cambios de Uso o de Intensidad de Aprovechamiento de Terrenos* fue justificada en el artículo 31 de la entonces vigente *Constitución de la República de Venezuela*, el cual era del tenor siguiente:

**“Los Municipios tendrán los siguientes ingresos:**

*(Omissis)*

6- Los demás **impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la ley.**” (Resaltado nuestro).

Igualmente, entro otros, se fundó en los artículos 113, ordinal 3 y 114 de la derogada Ley Orgánica del Régimen Municipal, los cuales rezaban:

“Artículo 113. El Municipio, además de los ingresos que señala el Artículo 31 de la Constitución de la República, tendrá los siguientes:

*(Omissis)*

**3º La contribución de mejoras sobre los inmuebles urbanos que directa o indirectamente se beneficien con la construcción de obras o el establecimiento de servicios por el Municipio** y que sean de evidente interés para la comunidad, de acuerdo a lo que determine la Ley Nacional de la materia y las ordenanzas respectivas. El monto total de la contribución de mejoras no podrá exceder del señalado en la Ley Nacional y en su defecto,



del sesenta por ciento (60%) del costo de las obras o de la instalación del servicio, según presupuesto aprobado y verificado por la Contraloría General de la República.

(*Omissis*)

**Artículo 114. No podrá exigirse el pago de impuestos, tasas o contribuciones municipales especiales que no hubieren sido establecidos por el Concejo o Cabildo mediante la promulgación de una Ordenanza.** La Ordenanza que lo establezca o modifique deberá determinar la materia o acto gravado, la cuantía del tributo, el modo, el término y la oportunidad en que éste se cause y se haga exigible, las demás obligaciones a cargo de los contribuyentes, los recursos administrativos en favor de estos y las penas y sanciones pertinentes. (...)”  
(Resaltado nuestro).

Por último, se fundamentó en el artículo 68 de la *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio*, el cual decía textualmente:

*“Artículo 68. Los mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos por los planes de ordenación urbanística, serán recuperados por los Municipios en la forma que establezcan las Ordenanzas que deben dictar a tal efecto, en las cuales deben seguirse los lineamientos y principios previstos en el Código Orgánico Tributario. (...)”*  
(Resaltado nuestro).

Ahora bien, dado que todas las normas *Supra* transcritas se encuentran derogadas, fue necesario dotar a dicho instrumento jurídico de un nuevo marco mediante el cual le sea posible justificar su legalidad. En este sentido, encontramos que el actual asidero legal de la normativa municipal en referencia se encuentra establecido en el artículo 179, numeral 2, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que reza:

**“Artículo 179. Los municipios tendrán los siguientes ingresos:**

*(Omissis)*

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 (...)**” (Resaltado nuestro).

Y también en el artículo 138, numeral 2, de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, el cual nos indica que:

**“Artículo 138. Son ingresos ordinarios del Municipio:**

*(Omissis)*

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 la Constitución de la República; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; **las contribuciones especiales por mejoras sobre plusvalía de las propiedades generadas por cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística** y cualesquiera otros que le sean asignados por ley. (...)” (Resaltado nuestro).

Así, debe concluirse que la Contribución Especial por Plusvalía objeto del presente opúsculo tiene una naturaleza eminentemente tributaria. Sin embargo, tomando una actitud que consideramos “*confusa*”, por darle un término amable, el legislador municipal nos indica, en el artículo 18 de la *Ordenanza General de Contribuciones Especiales por Plusvalía en Virtud de los Cambios de Uso o de Intensidad de Aprovechamiento de Terrenos*, que el procedimiento a seguir para recurrir los cálculos que se efectúen en su aplicación, es el establecido en la Ordenanza de Procedimientos Administrativos del Municipio Baruta, la cual, dicho sea de paso, no es más que un calco de la ley nacional que regula la materia procedimental administrativa.

Empero, dicha discusión, si bien apasionante por las implicaciones técnico-jurídicas que de ella devienen, debe darse por zanjada desde la óptica pragmática, en tanto que, como ya se dijo, la referida ordenanza es clara en darle carácter administrativo al procedimiento, debiendo recordarse que el principio de legalidad imprime en la administración la obligación de cumplir y hacer cumplir las leyes, sin posibilidades de ir más allá, a menos que la misma norma así lo dispusiese. Por lo anterior, no queda más remedio para los administrados, y para los funcionarios encargados de aplicar la norma, que tomar el Cálculo del Mayor Valor como un procedimiento de carácter administrativo a pesar de tener naturaleza tributaria, ello hasta tanto el Concejo Municipal de Baruta no modifique al instrumento que regula la materia.

## II. EL CASO DE LOS INMUEBLES DECLARADOS PATRIMONIO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO

Toca en este punto analizar lo referente a los inmuebles que son declarados patrimonio histórico, pero al mismo tiempo ven aumentar sus posibilidades de aprovechamiento por causa de una ordenanza de zonificación.

Resulta especialmente destacable comentar en este respecto, que la *Ordenanza Sobre el Patrimonio Histórico del Municipio Baruta*, en el artículo 11, otorga al Concejo Municipal la competencia para declarar como Patrimonio Histórico del Municipio a los bienes que ese cuerpo edilicio considere que deban ser preservados, a sugerencia del cronista del municipio, y seguidamente, en su artículo 15 establece la prohibición taxativa de demolerlos, destruirlos o tan siquiera modificarlos, dejándose abierta solamente la posibilidad de realizar las reparaciones y refacciones necesarias para conservar sus estructuras. De este modo, resulta que dichos inmuebles quedan prácticamente congelados en el tiempo, para provecho de las generaciones futuras.

Siendo ello así, cuando este tipo de estructuras se ve afectada por una ordenanza de zonificación, aunque la misma le resultare favorable, otorgándole mayores posibilidades de desarrollo, la realidad fáctica es que no se podrán aprovechar dichas ventajas.

Ciertamente, si bien no existe una contradicción directa entre ambos instrumentos jurídicos (*Ordenanza Sobre el Patrimonio Histórico del Municipio Baruta* y la ordenanza de zonificación que corresponda según la zona) sí debe tenerse en consideración el hecho de que mientras una de ellas prohíbe de forma directa la ejecución de trabajos que modifiquen la estructura de los inmuebles declarados como Patrimonio Histórico, la otra no hace más que otorgar un beneficio que de ninguna manera podría entenderse como una orden de hacer.

En efecto, se trata de “posibilidades” de desarrollo, no de órdenes expresas de desarrollar, pues mal podría una norma disponer de tal forma de la propiedad de los administrados. Así pues, cuando los contribuyentes pagan la plusvalía causada, en realidad están pagando por la posibilidad de mejoras sobre el inmueble en cuestión.

A la luz de lo anteriormente explicado, los inmuebles declarados patrimonio histórico deberían disfrutar de consideraciones especiales respecto al pago de plusvalía, en tanto resulta que en ellos no podrán desarrollarse las ventajas otorgadas por la nueva zonificación de que se trate. En efecto, creemos injusto que se genere el hecho imponible que nos ocupa sobre este tipo de inmuebles, pues en ellos la reasignación de las posibilidades de desarrollo se convierten en meras expectativas irrealizables. Siendo así, a sabiendas de que no podrán usufructuarse las ventajas inmobiliarias otorgadas por una nueva zonificación, mal podría la administración pública municipal pretender cobrárselas a sus propietarios.

En conclusión, sostenemos que aquellos inmuebles declarados como Patrimonio Histórico del Municipio deberían estar exentos del pago de Plusvalía en Virtud de los Cambios de Uso o de Intensidad de Aprovechamiento de Terrenos, en tanto que las posibilidades de desarrollo que se le asignen no podrán ser aprovechadas, y en función de ello no existen para sus propietarios expectativas plausibles de usufructo, es decir, este tipo de inmuebles no obtienen ningún tipo de plus valor con el cambio de zonificación.

### III. COBRO EN PARCELAS INTEGRADAS

Conforme al marco legal del que está provisto el municipio Baruta, los requisitos para que proceda la integración de parcelas son los siguientes:

Carta de solicitud explicativa dirigida a la Dirección de Planificación Urbana y Catastro, indicando y/o anexando:

- Nombre, Apellido, Cédula de Identidad, teléfono, e-mail del Propietario y del Profesional Responsable

de la tramitación (si aplica), debidamente firmada por ellos.

- Copia de cédula de identidad de del Propietario y del Profesional responsable de la tramitación
- Timbre fiscal correspondiente al 0,02 Unidades Tributarias o cancelar una Tasa Administrativa de 0.02 Unidad Tributaria por folio.
- En caso de no ser el Propietario quien trámite la solicitud, el Profesional Responsable deberá presentar Carta de autorización de éste.
- En caso de que el Propietario sea una Persona Jurídica, deberá presentar copia del Registro Mercantil de la compañía y del acta donde se identifiquen los representantes autorizados a realizar la solicitud.
- Copia del título de propiedad debidamente registrado de las parcelas a integrar.
- Plano de ubicación del terreno, tipo: metroguía, info-mapa o página Web de Alcaldía del Municipio Baruta.
- 4 Planos del levantamiento topográfico del terreno correspondiente a cada parcela a integrar o interconectar a escala 1:1.000 ó escala legible y cómoda, indicando: área, linderos, medidas, relieve y Cuadro de Coordenadas UTM referidas al sistema REGVEN contentivo de los puntos que conforman la Poligonal del terreno (según Documento de Propiedad).
- 5 Planos de levantamiento topográfico de la Parcela resultante de la Integración o interconexión, a escala 1:1.000 ó escala legible y cómoda, indicando: área resultante, linderos, medidas, relieve y Cuadro de

Coordenadas contentivo de los puntos que conforman la Poligonal Resultante, referidas a REGVEN.

- Solvencia Municipal sobre Inmuebles Urbanos a nombre del Propietario actual de la Parcela
- Solvencia del C.I.V.(Colegio de Ingenieros de Venezuela) del Profesional Responsable (vigente).
- Cualquier otro requisito que pueda ser necesario dependiendo de la revisión de la solicitud.

Ante todo, deberá tenerse en cuenta que dos parcelas integradas no necesariamente dan nacimiento a una unidad inmobiliaria con mayores beneficios, lo cual como veremos más adelante, entraña una importancia considerable por cuanto incidirá directamente en el cálculo que, sobre la unidad parcelaria resultante de la integración, deberá realizarse a los fines de determinar el monto de la plusvalía.

Dicho lo anterior, conviene entonces advertir a los interesados en tales solicitudes, que deben evaluar cautamente si las posibilidades de desarrollar un inmueble determinado aumentan realmente con una integración, caso contrario, sería prudente estudiar otras opciones, como es el caso de la *Interconexión*.

Ahora bien, cabe preguntarse qué sucede en los casos de parcelas que fueron beneficiadas por un cambio de zonificación, se pagó la contribución especial por plusvalía respecto a ellas y con posterioridad se procedió a su integración. Efectivamente, nacen dudas sobre el modo en que debería procederse en cuanto al cálculo de esta Contribución Especial en el supuesto planteado.

Así las cosas, si bien la casuística relativa a situaciones similares a la antes descrita suele ser escasa, lo cierto es que

efectivamente podrían presentarse situaciones análogas, y siendo de ese modo, conviene estudiar las posibles posturas que podría asumir la administración pública municipal al respecto, las cuales, por razones de espacio, hemos condensado de la forma siguiente.

### **1. Nueva parcela, pago del saldo pendiente**

Esta primera postura nos dice que, de haberse realizado la Contribución Especial por Plusvalía, el pago extinguiría la obligación, pero sólo sobre los inmuebles preexistentes a la nueva parcela. En efecto, al llevarse a cabo la integración se da nacimiento a una nueva unidad inmobiliaria, que en razón de su tamaño podría gozar de una cantidad de beneficios cuantitativamente superiores.

Siendo de este modo, el cálculo del Mayor Valor realizado sobre dos parcelas separadas no debería arrojar los mismos resultados en inmuebles considerablemente más grandes que gozan de mayores beneficios, incluso si estos derivasen de una integración.

De acuerdo a este razonamiento, las erogaciones realizadas por concepto de Contribución Especial por Plusvalía en las parcelas separadas deberían considerarse como una cuota parte de la totalidad del pago adeudado por la parcela resultante de la integración, ya que la normativa aplicable es explícita al indicar que se trata de un solo pago y no de varios.

No sería posible solicitar a los administrados la cancelación de nuevos pagos, en el estricto sentido, sino la complementación de la obligación en parte ya satisfecha, a los fines de que el nuevo inmueble pueda verse definitivamente liberado del hecho imponible derivado del pago único de la Contribución Especial por Plusvalía.



Todo lo anterior nos lleva a la siguiente conclusión: el pago de la Contribución Especial en referencia, realizado a favor de dos inmuebles primigenios, debería tenerse como parte de un único pago a ser completado con posterioridad al cálculo efectuado sobre la parcela resultante de la integración.

No obstante, lo antes dicho solo es válido si la nueva parcela posee mayores características de desarrollo que las parcelas estudiadas de manera individual; pero quedan dudas sobre la forma en que debería proceder la administración pública municipal si la parcela resultante de la integración tiene menos características de desarrollo que sus antecesoras por separado.

En efecto, si ello sucediese, el producto del cálculo para la nueva parcela sería menor al arrojado por la sumatoria de los resultados atribuidos a los inmuebles integrados, lo cual no solo conlleva a que la nueva parcela quede libre de todo tributo relacionado con plusvalía, sino que también implica la generación de un saldo negativo, es decir, una cantidad dineraria sobrante entre lo inicialmente pagado y el cálculo efectuado con posterioridad a la integración parcelaria.

Así las cosas, la situación arriba descrita operaría en perjuicio de los administrados, quienes tendrían que asumir enteramente la carga de la pérdida, ya que en modo alguno se originaría un crédito fiscal, pues si nos atenemos a la hipotética situación planteada, en su momento no se pagó más de lo debido, sino que se obró conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico aplicable.

## **2. Nueva parcela, nuevo pago**

En este supuesto, debemos entender que las parcelas respecto de las cuales fue hecho el pago de la contribución especial bajo examen desaparecieron a nivel jurídico y catastral con la integración, dando con ello nacimiento a una nueva unidad inmobiliaria con características de desarrollo distintas

en virtud de las nuevas dimensiones obtenidas, como son: los porcentajes de construcción y ubicación, la altura máxima permitida y los retiros laterales, de fondo y de frente.

Como ya se dijo antes, el artículo 8 de la Ordenanza General de Contribuciones Especiales por Plusvalía en Virtud de los Cambios de Uso o de Intensidad de Aprovechamiento de Terrenos es categórico al anunciar que la Plusvalía se paga una sola vez, de lo cual pareciera desprenderse con meridiana claridad que una vez efectuado el pago se extingue dicha obligación tributaria a todos sus efectos, es decir, desaparece de la esfera jurídica.

Dado que el tributo bajo estudio es una obligación o carga para su propietario, que se encuentra vinculada de forma inseparable a la existencia de la unidad parcelaria, puede afirmarse que nos encontramos frente a una obligación *propter rem*. Y así, si tomamos en cuenta que las unidades parcelarias sobre las cuales pudo haber sido pagada la Contribución Especial por Plusvalía están llamadas a desaparecer de la realidad jurídica con la integración, por lógica, igual suerte deberían correr los derechos y obligaciones accesorios a estas.

Sumado a lo anterior, y siendo que la autorización de integración de parcelas da nacimiento a un nuevo inmueble, esta postura nos indica que de igual forma deberían nacer nuevas obligaciones y derechos accesorios respecto a éste, entre ellas, la Contribución Especial por Plusvalía.

Siendo ello así, es incongruente y fuera de toda lógica que en el caso cuyo análisis nos ocupa se le permita al propietario del inmueble resultante de la integración, compensar el tributo ya pagado con ocasión de las parcelas separadas, pues según esta teoría el nacimiento de una nueva unidad inmobiliaria con una capacidad de aprovechamiento y condiciones de desarrollo distintas, representa la génesis de una nueva Contribución Especial por Plusvalía.

Ahora, si bien la interpretación in comento se estima altamente gravosa para el contribuyente que se encuentre bajo el supuesto que nos ocupa, pudiendo incluso hablarse de una posible transgresión al Principio de Justicia Tributaria, previsto en el artículo 316 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, debe reseñarse que el legislador municipal, en el caso de Baruta, no previó una regulación que tuviese en cuenta los casos donde se produzca la integración de parcelas con posterioridad a la entrada en vigencia de una Ordenanza de Zonificación que establece condiciones de desarrollo más favorables; y ante ello, el intérprete no puede legislar sobre vacíos que el propio legislador no ha previsto, pues ello implicaría una flagrante usurpación de las funciones atribuidas al Concejo Municipal.

### **3. Nueva parcela, no hay pago**

Siguiendo el hilo conductor de las posturas anteriores, nace el cuestionamiento sobre si el municipio conserva el derecho de cobrar la Contribución Especial por Plusvalía respecto a una unidad inmobiliaria inexistente para el momento de entrada en vigencia de la Ordenanza que dio lugar al cambio del régimen urbanístico al que se encuentran sometidos los inmuebles localizados en una determinada zona.

Dicha duda, da nacimiento a la tercera posición, que viene a ser una variación de la postura anterior, en cuanto coincide con ella en que al realizarse la integración parcelaria desaparecen, jurídica y catastralmente, los inmuebles integrados, y con ellos sus derechos y obligaciones accesorios.

La diferencia radica en que, para esta postura, a la nueva parcela se le considera exenta de la Contribución Especial por Plusvalía, en tanto es creada con posterioridad a la entrada en vigencia de la ordenanza de zonificación aplicable al sector en que se ubica, y siendo así, no pudo haber experimentado beneficio alguno.

En efecto, sostenemos esta postura por cuanto creemos que a la luz del supuesto planteado, el nuevo inmueble resultante de la integración tiene una fecha de nacimiento posterior a la entrada en vigencia de la zonificación aplicable, y siendo del modo descrito, no existe el “*Antes*” para esta recién nacida parcela. Es decir, no resulta materialmente posible establecer un cuadro comparativo de las características de desarrollo inmobiliario “*Antes y Después*” de la entrada en vigencia de la nueva zonificación, ya que la recién creada parcela no existía al momento de la promulgación de la ley municipal que cambió las condiciones de desarrollo de la zona en que se encuentra.

Efectivamente, no pudo haberse originado mejora alguna para dicho inmueble, ya que al nacer le fueron asignadas unas variables determinadas, no pudiendo haber conocido otras. Se trata pues de una parcela virgen que no conoció otra zonificación más que la asignada al momento de su creación, y en razón de ello, no existieron mejoras entre una zonificación respecto a la otra. A tenor de lo antes dicho, si no existen beneficios entonces tampoco debe existir plusvalía.

Ciertamente, la plusvalía solo debe cobrarse cuando existe un aumento en las posibilidades de desarrollo, pero una nueva parcela en realidad no experimenta cambio alguno, las únicas características de desarrollo que ha tenido son las asignadas al momento de ser creada, es decir, la integración parcelaria trae al mundo jurídico una nueva creación no mancillada, que no conoce otra zonificación más allá de la que se le asigna al momento de su nacimiento.

Desde luego, asumir esta postura, que podría considerarse plenamente garantista y respetuosa del ordenamiento jurídico, implicaría dejar de lado la voracidad tributaria a favor de una aplicación del derecho más lógica, garantista y en pro de los administrados.

Sin embargo, a esta posición podría objetársele que la Contribución Especial estudiada versa justamente sobre los cambios de uso o intensidad de aprovechamiento que adquieran los terrenos, y siendo de ese modo, podría entenderse que la referencia específica es a la tierra, no a la forma en que, mediante ficciones de índole jurídico, se busca dividirla. Siendo ello así, a pesar de que se creen novedosas maneras de identificar las distintas fracciones en que el hombre busca dividirse el suelo, lo cierto es que los terrenos siempre han estado materialmente en el mismo sitio, y efectivamente, sus capacidades de desarrollarse sí que podrían modificarse o verse alteradas con un cambio de zonificación.

## CONCLUSIONES

Después del análisis realizado, es posible concluir que al igual que sucede con otros muchos instrumentos jurídicos de rango nacional, estatal y municipal, la *Ordenanza General de Contribuciones Especiales por Plusvalía en Virtud de los Cambios de Uso o de Intensidad de Aprovechamiento de Terrenos del Municipio Baruta*, fue superada en algunos aspectos por la casuística de la vida municipal, y siendo así, resulta ampliamente recomendable la revisión de dicho texto normativo con miras a ofrecer normas más justas, o al menos proveer a la administración de mecanismos de resolución lo suficiente amplios como para que sus funcionarios puedan hacer frente a las distintas situaciones que día a día se topan en el cumplimiento de sus deberes, sin que ello implique el sacrificio de los derechos de los particulares o bien, vaya en desmedro del principio de legalidad.