

LAS LIMITACIONES URBANISTICAS A LA PROPIEDAD

Por el DR. TOMÁS POLANCO

SUMARIO: I. Notas Previas. II. Planteamientos constitucionales de la materia. III. Urbanismo y Planificación. IV. La legislación Urbanística. V. La Autoridad Urbanística. VI. Regulaciones Urbanísticas. VII. Las Normas Urbanísticas y la Propiedad.

I. Notas Previas.

La concentración, cada día mayor, de grandes cantidades de habitantes en las ciudades, y en consecuencia, la necesidad de que tal población disponga de vivienda y de los servicios fundamentales para su existencia, ha creado a la Administración Pública un nuevo problema (posiblemente es exagerado llamarlo "nuevo" porque ha existido de siempre pero no con la gravedad de nuestros tiempos) y al Derecho un campo, hasta ahora prácticamente desconocido, como lo es el de la consideración y análisis de las repercusiones que tiene, en la propiedad inmobiliaria ubicada dentro de una ciudad, el conjunto de las medidas que deben tomarse por el Estado para que puedan solucionarse, o al menos aliviarse, todas las dificultades que ocasiona la aglomeración de habitantes.

Paulatinamente la regulación de la propiedad inmueble comprendida en los límites de una ciudad, junto a la paralela, para la que está ubicada en el campo, tiende a crear dos formas nuevas de propiedad: la propiedad urbana y la propiedad agraria, cada una con sus propias características que las diferencian profundamente hasta llegar a hacerlas totalmente distintas entre sí y además en poco o nada parecidas a la propiedad tradicional.

Debe advertirse que la literatura jurídico administrativa de última hora, incluye, con mayor o menor amplitud, la consideración del urbanismo dentro de los temas de su estudio, ya

NOTA: Estos apuntes forman parte de los trabajos preparatorios de una obra que está en período de publicación sobre el Régimen Legal de la Propiedad Urbana.

que, las consideraciones urbanísticas en torno a la propiedad tienen hoy en día tanta o más importancia que las regulaciones tradicionales contenidas en el Código y relativas a la propiedad.

El tema debe ser examinado con mucho cuidado por la dificultad que implicaría no tomar en cuenta las propias particularidades de un país tanto desde el punto de vista económico, como del social, histórico y político, cuando se trate de estudiar o aplicar las normas urbanísticas.

En los países de mejor y más avanzado desarrollo, como Inglaterra, Francia, Alemania Federal, España, Polonia, Italia, con sistemas de vida muy distintos del nuestro, el urbanismo ha tenido campo propicio para su avance, dentro de problemas, graves es verdad, pero en medio de una conciencia pública y privada generalmente propicia para su adopción y mejora. Muchas de las normas urbanísticas que en dichos países están vigentes desde hace decenas de años y que la comunidad acepta como ordinarias para la vida social, serían tomadas entre nosotros como insoportables.

Una audaz prudencia tiene por lo tanto que guiar la adopción de normas urbanísticas en los países en vías de desarrollo para evitar que el no entenderlas a tiempo ocasione una cerrada oposición a las mismas que a la larga entrabe y aun llegue a detener el avance de la legislación en la materia.

II. Planteamiento constitucional de la materia.

Venezuela es, constitucionalmente, un Estado Federal y ello determina que por estar las ciudades en jurisdicción de las Municipalidades, la primera cuestión que se plantea en este tema es la determinación de si la regulación de lo urbano corresponde al Poder Nacional o al Poder Municipal.

En los países donde no existe el sistema federal la materia urbanística es de la competencia exclusiva del Poder Central. En Venezuela, por el régimen federal, la Constitución determina que la materia urbanística está atribuida en parte al Poder Nacional y en parte al Poder Municipal. Recuérdese que en la terminología constitucional no se habla de Poder "Federal" sino de Poder "Nacional" por la tendencia progresiva a hacer desaparecer la idea de lo "federal".

Ahora bien, ¿qué corresponde a uno y qué al otro?

Entre las atribuciones del Poder Nacional, especificadas en el artículo 136 de la Constitución, se encuentra, en el numeral 14, "el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos en materia de urbanismo", materias sobre las cuales puede legislar el Congreso. (Art. 139 eiusdem).

Y cuando se estudia el Poder Municipal se constata que el Constituyente, (en el artículo 30) establece que "es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad y en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como **urbanismo**, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal".

La Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 12 de febrero de 1948, ha establecido, con toda claridad, la necesidad de la acción legislativa nacional para fijar normas generales que han de condicionar el ejercicio del derecho de propiedad en beneficio de todos, tanto para el trazado y edificación de las nuevas poblaciones como para la reurbanización y ensanche de las existentes así como de una acción ejecutiva para cumplir y hacer cumplir las normas nacionales y vio, en el ánimo del Constituyente, que la atribución al Poder Municipal, es para la acción orientadora, de control y directiva que las autoridades municipales deben tener para garantizar las condiciones indispensables de seguridad tanto para cada individuo como para todas las que permitan la satisfacción plena e integral de las necesidades comunales. (Véase sentencia citada en Memoria de 1948, pág. 8 y ss.).

La Corte, en la misma sentencia, mantiene su doctrina tradicional de que no son inconstitucionales las regulaciones urbanísticas a la propiedad.

Problema idéntico se había planteado en los Estados Unidos, no con las primeras regulaciones urbanas de New York (1885) ni de Chicago (1892) sino con la ordenanza Municipal de Boston, que fué atacada sin éxito, acusándola de violatoria de la propiedad primero ante el Tribunal Superior de Massachusetts, (1907) y luego ante la Corte Suprema de Justicia que también desechó el recurso (1909).

III. Urbanismo y planificación.

Al estudiar la Administración Pública moderna se encuentra que a su tradicional organización, basada en la jerarquía, se le han añadido dos principios que son la “planificación” y la “coordinación” pues ya no se concibe una Administración Pública moderna que actúe sin ellos.

Ahora, la planificación, en cualquier forma que se le dé (indicativa o imperativa) y sea cual sea el límite hasta donde llegue, incluye, entre otros aspectos, la planificación física, o sea que debe establecer, con toda claridad y en forma perfectamente coordinada con las otras decisiones de la Administración, la determinación de lo que se va hacer en el espacio físico, es decir, fijar **donde** se van a desarrollar las diversas actividades que, dentro de un plan general, puede y debe realizar la comunidad, es decir tanto los ciudadanos como las autoridades públicas.

La Constitución ordena (art. 191) que el Presidente de la República explique anualmente al Congreso un “Mensaje” de su política de acción que incluya no solamente lo que ya ha hecho sino lo que proyecta hacer; tal “Mensaje” tiene que ser presentado, dentro de los diez primeros días siguientes a la instalación de las Cámaras en sus sesiones ordinarias, personalmente por el Presidente o por medio de uno de los Ministros, y a ambas Cámaras reunidas en sesión conjunta; y en el “Mensaje” el Presidente debe exponer los lineamientos del “plan de desarrollo económico y social de la Nación”.

Ello supone que exista tal “plan” y que él contemple la planificación hecha en función de la República entera, pues sería completamente imposible hacer planes parciales sin tomar en cuenta el conjunto de la Nación.

Como la planificación general, la planificación física tiene también por lo tanto que partir fundamentalmente de criterios nacionales, y necesita responder a normas y principios técnicos que, conforme a la Constitución (art. 116 N° 14) sean uniformes y además estén perfectamente coordinados.

Una concepción, ya superada, presentaba los problemas de planificación física como exclusivamente locales y trajo como con-

secuencia confusión tremenda y costo elevadísimo para la comunidad cuando se han tratado de superar los inconvenientes que se derivan de que las cuestiones locales no estén solucionadas en concordancia con las necesidades nacionales.

Esas son las razones por las cuales el Constituyente ordena establecer principios uniformes y coordinados para toda la República; pero, no basta con establecerlos sino que hay que aplicarlos al caso concreto de cada ciudad: allí es donde entra la competencia municipal: aplicar a la vida local los principios y normas técnicas de carácter nacional.

Hay dificultades prácticas derivadas de que siempre es difícil determinar hasta donde llega la "aplicación" de esas normas. En todos los países donde existe el "urbanismo" ha habido siempre planes nacionales, planes regionales y planes locales en los cuales están especificados esas normas y esos principios técnicos. Es curioso observar, que, aunque parezca ilógico, no se ha encontrado ningún país en donde en materia de planificación física, se hayan hecho primero los planes nacionales, luego los regionales y por último los locales. En casi todos se ha empezado por los regionales, luego se han hecho los nacionales y por último los locales, y en algunos se ha comenzado por los planes locales.

Ahora bien ¿Qué se llama "plan físico nacional, regional o local"? "Plan" no es una palabra que se deba confundir con "Planos". "Plan" es el conjunto de normas y procedimientos aplicables a la planificación física y referidos a una zona de territorio. Esas normas y procedimientos incluyen planos físicos, estudios de diverso orden (económicos, estadísticos, etc.), normas jurídicas, normas técnicas, etc. y la amplitud de su aplicación en el espacio es lo que va a determinar el carácter nacional, regional o local del plan.

IV. La Legislación urbanística.

En Venezuela, a pesar de estar prevista desde la Constitución de 1947, no se ha dictado todavía una Ley Nacional de Urbanismo. Han existido tres proyectos: uno redactado para el M.O.P., hace algunos años, por el Dr. Antonio Moles; otro que elaboró

posteriormente el mismo Ministerio de Obras Públicas; y un último proyecto que redactó una Comisión designada por la Sociedad Venezolana de Arquitectos. Parece ser que este último proyecto será el que considere el Congreso en próximas reuniones. Han existido sí numerosas Ordenanzas Municipales que tratan de poner cierto orden a la vida de las ciudades.

Está prevista además en la Constitución una Ley especial para coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas sin menoscabo de la autonomía municipal (artículo 11). Esa Ley tendrá que incluir normas urbanísticas. Es tendencia legislativa de los últimos años que las ciudades importantes sean regidas por leyes especiales, sobre todo cuando se da el caso de que la ciudad abarca circunscripciones políticas distintas como es el caso de Buenos Aires, de Washington, etc. El último ejemplo de esas leyes es la de la ciudad de Madrid.

V. La autoridad urbanística.

La suprema autoridad en materia de planificación y de ejecución de programas gubernamentales, y por ende de acción urbanística es el Presidente de la República, tal como lo dispone el art. 6 del Decreto 492 de 30 de diciembre de 1958, facultad que el Presidente debe ejercer en Consejo de Ministros.

Para el ejercicio de las funciones presidenciales en este campo existen dos importantes organismos:

- a) Uno de carácter auxiliar: que es la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Art. 8 del mismo Decreto 492).
- b) Otro de órgano o medio de ejercicio, que lo es el Ministro de Obras Públicas (Art. 23, núm. 8 en relación con Art. 1 del Estatuto Orgánico de Ministerios).

Conviene ahora, para evitar confusiones, hacer una breve consideración histórica sobre el particular:

En fecha 10 de agosto de 1946 fue creada, por Decreto N° 387, la "Comisión Nacional de Urbanismo", con el objeto de estudiar los proyectos de urbanismo de las regiones y poblaciones de Venezuela, recopilar los datos para dichos estudios y considerar los sistemas para llevar a efecto esos planes. Esta Comisión fue

adscrita al Ministerio de Obras Públicas, a cuyo Despacho se atribuyó el reglamentar sus funciones, tal como lo hizo en Resolución número 5 de fecha 26 de noviembre de 1946 (Véanse ambos textos en Compilación Legislativa de Venezuela, anuario 1946, pág. 600 y ss).

Hay que advertir, que para esa fecha la Ley de Ministerios (entonces vigente) no contemplaba la materia "urbanismo" como de la competencia de ningún Ministerio. Al dictarse la Constitución de 1947, se incluyó dentro de las competencias nacional y municipal la materia urbana, en forma exactamente igual a la que hemos estudiado para 1961 (Véase arriba Sección II) y ello, unido a la existencia de la Comisión determinó que en el Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950 ya se hable, dentro de las competencias del Ministerio de Obras Públicas del "Urbanismo".

Tal situación subsiste hasta el Decreto 547 de 21 de junio de 1957 en el cual se elimina la Comisión Nacional de Urbanismo y se pasan sus funciones y atribuciones al Ministerio de Obras Públicas.

Con base en tales disposiciones hay que afirmar que las materias urbanísticas, en cuanto no correspondan a Cordiplan, pertenecen, en el campo nacional, a la competencia del Ministro de Obras Públicas como órgano y medio del Presidente de la República.

El Congreso, en las distintas leyes de Presupuesto, ha dotado al Ministro de Obras Públicas de fondos para el funcionamiento de las Oficinas que tengan a su cargo las materias urbanísticas, Oficinas que han recibido distintas denominaciones como la de Dirección de Urbanismo y Dirección de Planeamiento, circunstancia intrascendente ya que la competencia de "Resolver" corresponde al Ministro, quien, conforme al régimen actual administrativo sólo puede delegar en el Director respectivo la facultad de firmar los actos que él (el Ministro) hubiere adoptado.

VI. Regulaciones urbanísticas.

Hemos explicado que puede haber disposiciones urbanísticas nacionales y municipales. ¿Cuáles pueden ser y como se adoptan unas y otras?

Por de pronto hay que recordar que corresponde al Poder Nacional el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para urbanismo (Véase numeral 14 del art. 136 de la Constitución).

Que además, corresponde al Congreso legislar sobre la materia que es competencia del Poder Nacional (art. 139 de la misma Constitución).

En vista de lo expuesto debe afirmarse que la primera clase de normas que puede haber en el país es una legislación, sobre materias urbanísticas, dictada por el Congreso.

Según ya se dijo, el Congreso no ha hecho uso, hasta ahora, de semejante facultad. Pero ello no implica que no existan normas nacionales: en efecto, tanto la Junta Revolucionaria de Gobierno en 1946 cuando dictó el Decreto creador de la Comisión Nacional de Urbanismo, como el Presidente de la República en 1957 cuando atribuyó al Ministro de Obras Públicas las funciones de la antigua Comisión, actuaron en ejercicio de poderes constitucionales en materias en las cuales podían ejercer competencia y que daban a sus actos carácter similar al legislativo.

Conforme a esas normas debe concluirse que las facultades constitucionales de establecimiento, y unificación de normas en materia urbanística, corresponden actualmente al Presidente de la República, por órgano del Ministro de Obras Públicas y conforme al Decreto 387 de 10 de agosto de 1946 y su Reglamento y al Decreto 547 de 21 de junio de 1957.

A lo anterior se une la consideración de las facultades de Cor-diplan, a cuya Oficina está atribuido conforme al Decreto 492 de 30 de diciembre de 1958 (art. 12 letra f), un conjunto de importantes facultades a saber:

- a) Proponer los lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional.
- b) Coordinar conforme a dichos lineamientos y por intermedio de los organismos subalternos de planificación, la planificación que se hiciere en escala regional y urbanística.
- c) Con el fin de coordinar la acción general dictar las normas e instrucciones necesarias.

Hay pues un claro campo de acción que puede resumirse así:

Primero: Proponer los lineamientos generales de planificación física corresponde a Cordiplan.

Segundo: Adoptar, es decir, establecer tales lineamientos corresponde al Presidente en Consejo de Ministros.

Tercero: Coordinar la planificación regional urbanística corresponde a Cordiplan.

Cuarto: Hacer ejecutar los lineamientos de planificación, una vez que éstos hubieren sido propuestos por Cordiplan, adoptados por el Presidente y coordinados en toda la República por Cordiplan, corresponde al Ministro de Obras Públicas en la forma que seguidamente estudiaremos.

Hemos insistido repetidas veces en la doble atribución de la materia urbana tanto al Poder Nacional como al Poder Municipal. A éste tanto la Constitución de 1953, como la de 1961, atribuyen "como materia propia de la vida local" el urbanismo.

Debe recordarse que la disposición transitoria primera de la actual constitución de 1961, mantiene en vigencia el "actual régimen y organización municipal de la República" hasta tanto se dicten las leyes previstas en el capítulo IV del título I de la misma Constitución.

Esas Leyes, previstas por el referido Capítulo IV del Título I, atenderán para las municipalidades a su organización, gobierno, administración, clasificación, agrupación, mínimo de servicios obligatorios, competencia exclusiva, creación de contribuciones, uso de crédito público etc. Es decir, el Constituyente quiso dejar al Legislador, prácticamente toda la materia municipal, señalando únicamente principios que no podrán ser alterados, como el carácter funcional del Municipio como unidad política autónoma y primaria de la vida nacional, la enumeración de las materias propias de su autonomía etc.

Por mandato del Constituyente se recurre temporalmente a la Constitución de 1953, para determinar el régimen y organización Municipal vigente hasta que no se dicten las leyes a que venimos aludiendo.

Según dicha Constitución, (Art. 21, numeral 2) las Municipalidades podían y pueden “encauzar y fomentar el urbanismo con arreglo a las normas que establezca la Ley, en coordinación con los organismos técnicos nacionales, debiendo además organizar sus servicios en todas las materias propias del carácter municipal, con sujeción a las leyes y reglamentos nacionales” (mismo artículo 21, numeral 1º).

Está fuera de toda duda que las Municipalidades en materia urbanística deben:

- a) Sujetarse a las normas nacionales para encauzar y fomentar el urbanismo.
- b) Actuar en forma coordinada con los organismos técnicos nacionales.
- c) Organizar sus servicios urbanísticos con arreglo a las normas legales y reglamentarias nacionales.

Con base a lo anterior, las Municipalidades, hasta que una Ley no diga lo contrario, tienen que someterse a los lineamientos generales que en materia urbanística hubiere propuesto Cordiplan y aceptado el Presidente de la República en Consejo de Ministros, deben coordinar su acción con las de los otros organismos urbanísticos en base a las normas de Cordiplan y acatar las normas de unificación que en base a los lineamientos presidenciales determine el Ministro de Obras Públicas.

A este respecto, es conveniente advertir, que conforme a la vigente regulación derivada de los Decretos 387 de 1946 y 547 de 1957, es de la competencia del Ministro el “estudiar y aprobar los ante-proyectos, normas, proyectos de ordenanzas, planes de ejecución y de financiamiento de urbanismo”.

Quizás no es adecuada esta concentración de atribuciones en el Ministro de Obras Públicas, es el principal ejecutor de obras del Estado y quien también tiene a su vez que estar sometido a la norma urbanística, pues puede traer como consecuencia que el Ministro se vea tentado de únicamente aprobar lo que convenga para sus planes de acción que pueden o no tomar en cuenta los intereses urbanísticos de la República; esta situación puede además fomentar una pugna inútil entre autoridades nacionales y las municipales.

Ojalá pronto sea adoptada una clara legislación urbanística que solucione estos y otros problemas.

VII. Las normas urbanísticas y la propiedad.

La clasificación de una determinada propiedad como urbana tiene importantes consecuencias de orden patrimonial, de orden técnico y de orden fiscal, que conviene analizar separadamente para estimar en su verdadero valor el efecto de las regulaciones urbanísticas.

A. Consecuencias de orden patrimonial.

El propietario y los terceros que sean sus acreedores tienen interés en la calificación urbanística de la propiedad, puesto que esa clasificación va a significar una disminución o aumento del patrimonio del deudor que es prenda común de todos sus acreedores.

De allí que se encuentra como nota fundamental de todo procedimiento urbanístico, la **publicidad**, en orden a que los terceros puedan oportunamente ejercer sus derechos para defenderlos, incluso haciendo uso de recursos, en forma parecida a la acción oblicua civil, cuando el titular del derecho no hace oportuno reclamo de aquello que le corresponde y que pueda mejorar su situación patrimonial. Ej: el acreedor hipotecario de una persona que fuese propietaria de un terreno que va a ser objeto de una clasificación urbanística, podría oponerse a dicha clasificación si el propietario no lo hace oportunamente, ya que esa clasificación urbanística podría disminuir el patrimonio del propietario.

Ahora, ¿por qué repercute en el patrimonio la clasificación urbanística?

a) El valor de la propiedad calificada como urbana va a depender de esa misma clasificación: para estimar cuanto vale una propiedad, lo más importante es su clasificación como urbana y no urbana. En la técnica del avalúo el punto básico en todo estudio de la propiedad es su clasificación como urbana o no hasta el extremo de que si esta clasificación no se conoce es casi totalmente imposible hacer el avalúo.

b) El carácter urbano de una propiedad determina su valor como garantía hipotecaria, pues para ciertos tipos de garantías la Ley exige inmueble de características urbanas.

c) Sometimiento a expropiaciones especiales: así como en la reforma agraria la propiedad agraria está sujeta a la expropiación especial agraria, que trae como consecuencia procedimientos peculiares y el pago parcial o no en bonos de la Deuda Agraria, la propiedad urbana puede ser sometida a modalidades especiales en la expropiación.

Nuestra Ley distingue allí dos particulares: uno es la posibilidad de la ocupación previa y otro el pago a término.

En otros países el procedimiento de expropiación de zonas urbanas tiene otras características: así el patrimonio urbano está sujeto a veces a cesiones obligatorias gratuitas, (que equivalen prácticamente a confiscaciones) y a regulaciones de disposición. La Ley Española por ejemplo, obliga a ejecutar construcciones en propiedad urbana no edificada dentro de los cinco años de su adquisición y al finalizar ese término si el propietario no ha cumplido con tal obligación se expropia. Esto está en función del problema que se crea cuando la población crece en las ciudades, la cantidad de terrenos disponibles no puede aumentar y viene consecuentemente un aumento en el precio de la propiedad que obliga a la intervención violenta del Estado. Hay que observar que estas medidas, en los países donde se toman, no están solas sino que se establecen con dos adicionales: la política crediticia y la ejecución directa por el Estado de gran cantidad de obras de construcción de viviendas.

Hay incipientes normas sobre los mismos temas en Venezuela, contempladas por ejemplo, en la Ley de Educación del año de 1955, que establece que toda urbanización debe designar una zona, en la extensión que determinen las ordenanzas respectivas, para ser cedida gratuitamente a la República en orden a que allí se establezcan escuelas y en segundo lugar, en algunas ordenanzas municipales se establece la obligación de alineamiento por la cual, cuando en alguna manzana o cuadra cierto porcentaje de propiedades han adoptado una línea de frente, el resto debe hacerlo necesariamente, a fin de que la vía tenga esa sola línea. Lo ha hecho en la práctica poco a poco, el Centro Simón

Bolívar, con algunos particulares pero sin ninguna obligatoriedad.

B. Consecuencias de orden técnico.

La clasificación urbana de una propiedad trae consecuencias de orden técnico, de las cuales las más importantes son las siguientes:

a) El destino obligatorio, que se denomina la zonificación: la zonificación urbana determina obligatoriamente el uso que puede tener una propiedad urbana que esté comprendida en los planos comprendidos en los planes urbanísticos. La zonificación es muy diversa pues depende de cada municipalidad, pero en términos generales responde a los siguientes criterios:

Uno: Zonificación para viviendas: que abarca vivienda unifamiliar y vivienda multifamiliar.

Dos: Zonificación para comercio.

Tres: Zonificación para industrias.

Cuatro: Zonificación para usos especiales: (Ej: hospitales, escuelas, centros cívicos, cuarteles, etc.).

Hay luego una serie de modalidades como por ejemplo la posibilidad o no de otros usos adicionales "compatibles" y la fijación de usos "no compatibles", v. g. un uso industrial no es compatible con un uso de vivienda.

Además, el establecimiento de la zonificación debe ser público puesto que interesa a todos. No puede haber nunca una zonificación en privado y así el plano regulador como norma obligatoria y general debe ser publicado.

La clasificación es por último temporal, porque las ciudades tienen que cambiar de acuerdo a circunstancias de hecho que son imprevisibles: la presión demográfica, la presión comercial, etc. La temporalidad implica la necesaria revisión periódica de los planes de modo que nunca una clasificación urbana es definitiva ya que ni siquiera los países de alto grado de desarrollo han logrado ni querido establecer zonificación urbanística definitiva.

b) El sometimiento, también obligatorio, a normas técnicas y sanitarias en la construcción: El Estado no puede permitir construir como cada quien quiera, sino que fija normas a las cuales hay que sujetarse tanto sobre regulaciones técnicas sobre construcciones como también de tipo sanitario, facultad que en la legislación sanitaria llega hasta que la autoridad sanitaria pueda demoler una construcción que sanitariamente sea incorrecta.

c) El volumen de edificabilidad. ¿Qué significa? Las normas urbanísticas indican el destino que se le puede dar a la propiedad (vivienda familiar, multifamiliar, etc) pero además qué se puede hacer en cada parcela en cuanto a volumen máximo de construcción. Así se indica sobre cada tipo de propiedad el máximo de aprovechamiento que se puede permitir dentro de su destino concreto. Ese volumen de edificabilidad es factor importante en el avalúo de un inmueble, pues cuanto más se puede construir mayor será su precio.

Está unido también a una importante limitación, que es la limitación de altura, por la cual se sujeta el aprovechamiento de la propiedad no sólo el destino que la zonificación determine y al volumen de construcción que permite la Ordenanza correspondiente, sino también a que la construcción no pase de una determinada altura sobre el piso.

Las limitaciones a la altura tienen una curiosa peculiaridad en algunas ciudades como París y Washington, por la presencia de un determinado elemento que indica el nivel de altura máximo para la construcción: La Torre Eiffel en la ciudad de París y en Washington la cúpula del Capitolio. En otras ciudades no han puesto limitaciones en cuanto a altura.

Las Ordenanzas venezolanas casi siempre establecen la limitación de altura en relación al ancho de la calle y al retiro o distancia de la construcción respecto a la línea interna de la acera. Eso explica por qué en numerosas propiedades, es necesario retirar la construcción muy atrás de la calle con el objeto de poder alcanzar altura y que en algunas zonas de la ciudad se permita que los pisos más elevados puedan tener una distancia mayor de la calle.

Además hay a veces otras normas importantes, relativas a los aspectos arquitectónicos de determinados sitios. Recuérdense que la falta de normas sobre el particular motivó, recientemente, en Caracas discusión acerca de los alrededores de la futura Plaza de San Jacinto. De ello sólo está previsto un caso especial en la Ley de Expropiación.

d) El aprovechamiento de la propiedad está además condicionado, desde el punto de vista técnico, por otro elemento que lo constituyen los llamados servicios de interés para la colectividad. Se advierte diferencia entre los servicios que requieren que la persona salga de su casa y vaya a buscarlos (Ej: Farmacia, hospital, escuela) y aquellos otros servicios que requieren o que es necesario que lleguen directamente a la casa donde se habita, se trabaja o se negocia (Ej: luz, agua, teléfono etc.). El volumen de edificabilidad que se permite en una zona determinada está directamente proporcionado con la magnitud de ese tipo de servicios que existen en la misma zona. Así desde el punto de vista de técnica urbanística, el cambio de destino y del volumen de edificabilidad requieren, antes de ser adoptados, que se estime que sean suficientes los servicios que se presten.

C. Consecuencias de orden fiscal.

El Estado crea impuestos que van a gravar a la propiedad de acuerdo a determinadas circunstancias. Hay diversos tipos de impuestos sobre la propiedad o relativos a la propiedad. Aquí sólo haremos alusión de algunos de ellos.

El primero es el llamado "derecho de frente" que es una norma municipal por la cual, la simple presencia de la propiedad y no el recibir servicios municipales o nacionales causa el impuesto, impuesto que va a variar en su monto según el destino que se dé a la propiedad. Si el dueño habita su propiedad el impuesto será menor que si la tiene destinada a renta, o a fines comerciales, o si simplemente la propiedad no ha sido edificada. La Corte Suprema ha admitido que el establecimiento de esa clase de impuesto es facultad municipal indiscutible.

En segundo lugar tenemos el impuesto que va a cubrir dos situaciones distintas relativas a la propiedad: Una, gravar la renta que produzca y mientras la propiedad no produzca renta

el impuesto no se causa. Y otra, el impuesto de valorización, por el cual el traspaso de la propiedad por acto entre vivos, si ocasiona una ganancia, causa el pago de un impuesto.

Hay muchos países en los cuales esta última clase de impuestos se utiliza como estímulo para la construcción, porque al impuesto de valorización se la da un porcentaje distinto según que la propiedad al ser traficada esté ya construída o sin construir. El que la tiene sin construir es pechado con fuerte impuesto, en cambio aquel que tiene su propiedad, la edifica y entonces trafica con ella, también es pechado pero con un impuesto mucho menor.

El impuesto nuestro es uniforme, sea cual sea la forma en que esté la propiedad.

En tercer lugar, el impuesto de "plusvalía", por el cual cuando la zona cercana a una obra pública importante, (Ej: Avenidas, Parques, Plazas, etc.) aumenta de valor por causa de la obra pública que se ha construído, se establece la obligación de entregar al Estado parte de ese aumento de valor (las tres cuartas partes del aumento del valor). No ha sido nunca cobrado, sino solamente utilizado para conseguir de aquellos que se beneficien con la obra pública la permuta de parte de la propiedad necesaria a la obra por el aumento del valor del inmueble (Véase art. Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social).

Inglaterra, el año de 1947 estableció un impuesto sumamente curioso, así: cuando un cambio de zona significaba aumento de valor se gravaba con un impuesto del 100% el aumento de valor de la propiedad. Esa Ley tenía como criterio filosófico que nadie tiene por qué enriquecerse por un simple cambio de destino de su propiedad hecho por el Estado; pero como tal impuesto se cobraba en el momento en que se iba a hacer uso de la nueva zonificación, su consecuencia fue que en la región donde se trataba de aplicar la Ley se paralizaba de inmediato la construcción y por tal efecto pernicioso la norma fue derogada.

La última de las normas impositivas sobre la propiedad urbana es el IMPUESTO SUCESORAL por el cual el traspaso de la propiedad "mortis causa" ocasiona el pago de una cantidad cuyo

monto depende de dos elementos: uno el parentesco de quien recibe la propiedad con el de *cujus* y otro el volumen de la herencia. Mientras mayor es el monto de la herencia y más distante es el parentesco, mayor es el impuesto.

Esas son las normas impositivas más importantes que existen actualmente en torno a la propiedad y que en cierto modo condicionan su aprovechamiento.